

Schule & Recht

№ 2 | Jg. 2024

4

WISSENSCHAFT

**BVG über die
Rechte von Kindern
und Schulrecht**

11

WISSENSCHAFT

**Grundlagen
des Kinder- und
Jugendhilferechts
in Österreich**

20

WISSENSCHAFT

**Segregation von
Geflüchteten an
deutschen Schulen –
Getrennt, aber gleich ?**

28

WISSENSCHAFT

**Zur Rechtsnatur der
Rahmenrichtlinien
für die Einrichtung
der Bildungs-
direktionen**

32

PRAXIS

**Fünf Jahre
Bildungsdirektion
– eine Reflexion**

51

PRAXIS

**Außerordentliche
Schüler:innen**

54

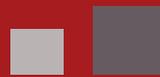
PRAXIS

**Rechtsprechungs-
übersicht**

59

VERANSTALTUNGEN

**Bildungsreise 2024
Liechtenstein und
Schweiz**

 **ÖGSR**

Österreichische Gesellschaft für Schule und Recht

Recht macht Schule

www.oegsr.at

ÖGSR

Österreichische Gesellschaft für Schule und Recht

Impressum

Schule & Recht
erscheint halbjährlich als Newsletter
und/oder als Dokumentation des Symposiums.

Offenlegung gemäß § 25 Mediengesetz:

Herausgeberin und Medieninhaberin:
Österreichische Gesellschaft für Schule und Recht (ÖGSR)
Sitz: Wien

Offenlegung der Blattlinie
gemäß § 25 Abs. 4 Mediengesetz:
Erklärung über die grundlegende Richtung:
Die Publikation dient der Information
der Mitglieder der ÖGSR und
bietet eine Diskussionsplattform.

Redaktion:
Priv.-Doz. Dr. Christoph Hofstätter
Manuskriptbearbeitung und Lektorat:
Priv.-Doz. Dr. Christoph Hofstätter, Mag. Lisa Marie Mundl

Produktionsmanagement und Versand:
Mag. Michael Fresner

Gestaltung, Satz & Layout:
Roman Klug, 2us2.at

Fotos:
DDDr. Markus Juranek, Simon Ceh

Typografie:
Anglecia Pro Title + Baltica

Kontakt und Informationen:
publikationen@oegsr.at

Für den Inhalt der Beiträge tragen ausschließlich die jeweiligen Autor:innen die Verantwortung. Der Newsletter Schule & Recht strebt für seine Beiträge und Artikel die geschlechtergerechte Formulierung an. Sollte dies von Autor:innen nicht explizit umgesetzt sein, sei ausdrücklich betont, dass immer alle Geschlechter gemeint sind.

Hergestellt im BMBWF.
ISSN 1992-5972

Druckkostenbeitrag pro Ausgabe:
EUR 15

 **Bundesministerium**
Bildung, Wissenschaft
und Forschung

Aus der Redaktion



Geschätzte Leser:innen, liebe Mitglieder der Österreichischen Gesellschaft für Schule und Recht!



Als Chefredakteur bin ich dankbar, dass wir Ihnen in diesem Jahr wieder eine zweite Ausgabe von Schule & Recht präsentieren dürfen. Ohne die Unterstützung des BMBWF wäre dies nicht möglich und ungeachtet des schwierigen wirtschaftlichen Umfelds gilt zu hoffen, dass bei der Publikationsförderung auch in den nächsten Jahren zwei Ausgaben der einzigen österreichischen schulrechtlichen Fachzeitschrift berücksichtigt werden. Im Sinne unserer Leser:innen darf ich dafür bereits im Vorfeld herzlich Danke sagen!



Kinderrechte und Jugendschutz, Segregation im deutschen Schulsystem und außerordentliche Schüler:innen in Österreich, 5 Jahre Bildungsdirektionen samt Rahmenrichtlinien zu deren Einrichtung – die neue Ausgabe bildet die Breite des Bildungsbereichs und damit auch die Arbeit unserer Gesellschaft gut ab.



Als besonderes Service erwartet Sie zudem ein umfassender Rechtsprechungsbericht. Informationen zu den Reiseaktivitäten der ÖGSR dürfen ebenfalls nicht fehlen.



Viel Spaß beim Lesen!

Ihr Christoph Hofstätter
Publikationsreferent

Inhalt

Aus der Redaktion	2
WISSENSCHAFT	
<i>Maria Bertel:</i>	
Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern und Schulrecht	4
<i>Beatrice Sommerauer:</i>	
Grundlagen des Kinder- und Jugendhilferechts in Österreich	11
<i>Ibrahim Kanalan:</i>	
Segregation von Geflüchteten an deutschen Schulen – Getrennt, aber gleich?	20
<i>Eva Stuhlpfarrer:</i>	
Zur Rechtsnatur der Rahmenrichtlinien für die Einrichtung der Bildungsdirektionen	28
<i>Christoph Hofstätter:</i>	
Rezension: Peter Bußjäger, Marco Dworschak: Kommentar zum IFG Informationsfreiheitsgesetz	30
PRAXIS	
<i>Markus Juranek:</i>	
Fünf Jahre Bildungsdirektion – eine Reflexion	32
<i>Klaus Tasch:</i>	
Außerordentliche Schüler:innen	51
<i>Anna Caroline Riedler & Maximilian Rudolph:</i>	
Rechtsprechungsübersicht Bundesverwaltungsgericht, Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtshof	54
VERANSTALTUNGEN	
<i>Michael Fresner, Gerhild Hubmann, Markus Juranek, Birgit Leitner, Sabine Schönwetter-Cebra, Josef Zollneritsch:</i>	
Bildungsreise ÖGSR – Liechtenstein und Schweiz. 23. bis 27. April 2024	59

Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern und Schulrecht



Von Maria Bertel

1. Einleitung

Das Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern¹ führt – obgleich schon seit 2011 Teil der österreichischen Bundesverfassung² – noch immer ein Schattendasein. Dies mag auch dem Umstand geschuldet sein, dass Gerichte, und allen voran der

Verfassungsgerichtshof³, noch relativ zurückhaltend⁴ sind, ihren Entscheidungen die Kinderrechte zugrunde zu legen. Gerade für den Lebensbereich Schule spielen die Kinderrechte jedoch eine herausragende Rolle.⁵

1 Es handelt sich um einen (um aktuelle schulrechtliche Judikatur ergänzten) bei der am 15.5.2024 in Wien stattfindenden Fortbildungsveranstaltung „Das Wirken der Kinder- und Jugendrechte in der Schule“ der Österreichischen Gesellschaft für Schule und Recht gehaltenen Vortrag. Die Vortragsfassung wurde weitestgehend beibehalten. Die Autorin dankt Mag.^a Isabella Raile sehr herzlich für die Unterstützung bei der redaktionellen Bearbeitung der Fußnoten. Die Ausführungen zum BVG Kinderrechte lehnen sich an die von der Autorin verfasste Kommentierung des BVG Kinderrechte an (siehe die Vorbemerkungen zum BVG Kinderrechte sowie die Kommentierungen der Art 1 bis 8 BVG Kinderrechte von Bertel in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht II/2 BVG Kinderrechte [18. Lfg, 2023]). Grundlegend darüber hinaus bspw auch *Wimmer in Kahl/Khakzadeh/Schmid* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (2021) BVG Kinderrechte und *Fuchs in Holoubek/Lienbacher* (Hrsg), GRC-Kommentar² (2019) Art 24 GRC.

2 Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern BGBl I 2011/4.

3 Bislang spielte das BVG Kinderrechte insbesondere iZm dem Familienrecht in einem weiten Sinne verstanden (zB VfSlg 19.653/2012, 19.941/2014, 19.942/2014, 20.018/2015, 20.129/2016, 20.554/2022; VfGH 9.3.2023, G 223/2022), iVm der Mindestsicherung bzw Sozialhilfe (zB VfSlg 20.244/2018, 20.297/2018, 20.359/2019) sowie in asylrechtlichen Fällen (zB VfGH 11.10.2017, E 1803/2017 ua; 10.3.2021, E 234/2021 ua) eine Rolle. Die auf das BVG Kinderrechte gestützte Argumentation iZm dem KlimaschutzG (Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz BGBl I 2011/106) griff der VfGH indes nicht auf (VfGH 27.6.2023, G 123/2023).

4 Gleichwohl ist das BVG Kinderrechte (bzw einzelne seiner Artikel) in der verfassungsgerichtlichen Judikatur „etabliert“, *Fuchs*, BVG Kinderrechte als etablierter Prüfungsmaßstab des VfGH im Kindschaftsrecht, ÖJZ 2023, 515.

5 Dies zeigt auch die jüngere Judikatur des VfGH, an den in zwei rezenten schulrechtlichen Entscheidungen auch das BVG Kinderrechte herangetragen wurde (VfGH 13.3.2024, G 259/2023 und VfGH 25.6.2024, G 3494/2023 ua).

2. Vorbemerkung: Kindergrundrechte

Kinder können sich selbstredend nicht nur auf Kinderrechte berufen, sondern sie sind grundsätzlich als Menschen bzw Staatsbürger:innen (abhängig von der jeweiligen Grundrechtsquelle) eigenständige Grundrechtsträger:innen.⁶ Die Kinderrechte stehen hingegen ausschließlich Kindern, das sind Personen von 0-18 Jahren, offen.⁷ Erwachsene können sich also nicht auf die Kinderrechte berufen.

Kinderrechte stellen damit in besonderer Art und Weise das Kind als eigenständiges Grundrechtssubjekt in den Mittelpunkt und können eine verstärkende Funktion erfüllen.⁸

3. Völkerrechtliche Hintergründe: UN-Kinderrechtskonvention und EMRK

Die UN-Kinderrechtskonvention aus dem Jahr 1989 wurde von Österreich am 6.8.1992 ratifiziert und trat am 5.9.1992 für Österreich in Kraft.⁹ Mittels Beschlusses des Nationalrates nach Art 50 Abs 2 Z 4 BVG wurde das Übereinkommen unter Erfüllungsvorbehalt gestellt.¹⁰ Damit ist die UN-Kinderrechtskonvention nicht unmittelbar anwendbar, sondern bedarf einer Erfüllung durch Gesetze.¹¹

Lange Zeit hindurch erachtete Österreich die bestehende Gesetzeslage für ausreichend, sodass auf die Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention kaum gesetzgeberische Schritte folgten, was von Expert:innen kritisiert wurde.¹²

Über Kinderrechte und Völkerrecht kann man nicht sprechen, ohne die Europäische Menschenrechtskonvention zu nennen. Diese enthält zwar

bekanntermaßen kein Kindergrundrecht, ist aber in Zusammenhang mit Art 8 EMRK iVm Art 14 EMRK impulsgebend.¹³

Darüber hinaus sind weitere Übereinkommen und Initiativen unterschiedlichster Akteure zu nennen; herausgreifen möchte ich an dieser Stelle lediglich die UN-Behindertenrechtskonvention, das auch für den Bereich des Schulrechts Relevanz entfalten kann.¹⁴

Inhaltlich normiert die UN-Kinderrechtskonvention unterschiedlichste Rechte, die weit über das hinausgehen, was letztlich sowohl im Unionsrecht (insbesondere Art 24 GRC) als auch im nationalen Recht mit dem BVG Kinderrechte, umgesetzt wurde.¹⁵ So enthält die UN-Kinderrechtskonvention etwa in Art 28 ein Recht auf Bildung, und in Art 31 ein Recht des Kindes auf ua Ruhe und Freizeit.

Zur Auslegung der UN-Kinderrechtskonvention gibt der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen regelmäßig sog „General Comments“¹⁶ heraus, zuletzt etwa zur Digitalisierung¹⁷ und zum Klimawandel,¹⁸ die rechtlich nicht verbindlich sind, aber in die Auslegung einfließen können. Im Kontext des Schulrechts ist insbesondere General Comment No. 1 (2001) zu nennen, der Art 29 Abs 1 UN-Kinderrechtskonvention näher erläutert und die Ziele von Bildung zum Inhalt hat.¹⁹

4. EU-Recht/GRC

Auch Art 24 GRC und Art 32 GRC, die beide Kinderrechte normieren, stützen sich auf die UN-Kinderrechtskonvention.²⁰ Art 24 GRC setzt nicht alle Rechte der UN-Kinderrechtskonvention um, sondern legt in drei Absätzen wesentliche Inhalte fest: in Abs 1 Satz 1 Ansprüche des Kindes auf Schutz und Fürsorge, in Abs 1 Satz 2 und 3 die freie Meinungsäußerung und die Berücksichtigung der Meinung von Kindern, das

6 Bertel in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht II/2 Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 48 (18. Lfg, 2023).

7 Bertel in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 51.

8 Pabel, Das Kindeswohl im Verfassungsrecht des Bundes (und der Länder), ZVG 2024, 183 (187).

9 Übereinkommen über die Rechte des Kindes BGBl 1993/7.

10 ErläutRV 413 BlgNR 18. GP 26 und mwN Bertel in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 2.

11 Obwexer, Das Kindeswohl im Völker- und Unionsrecht, ZVG 2024, 170 (173).

12 Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hrsg), Expertenbericht zum „UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ (1993), Bericht III-144 BlgNR 18. GP; vgl darüber hinaus auch zB Sax, Klein und nicht fein, Juridikum 1998, 41 (42 f).

13 Bertel in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 7.

14 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie Fakultativprotokoll BGBl III 2008/155.

15 Bertel in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 4.

16 Committee on the Rights of the Child, Rules of procedure, CRC/C/4/Rev.5 und Bertel in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 5.

17 General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment, CRC/C/GC/25.

18 General comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment with a special focus on climate change, CRC/C/GC/26.

19 General comment No. 1 (2001) on the aims of education, CRC/GC/2001/1.

20 Obwexer, ZVG 2024, 173.

Kindeswohl in Abs 2 und in Abs 3 die persönlichen Beziehungen von Kindern.²¹ Art 32 GRC ergänzt diese Bestimmungen um ein Verbot der Kinderarbeit und eine Bestimmung zum Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz.²² Im Anwendungsbereich des Unionsrechts entfalten auch Art 24 und Art 32 GRC für die nationale Gesetzgebung und Vollziehung Wirkungen.²³

5. BVG über die Rechte von Kindern

Zurückgehend auf einen Initiativantrag wurde mit BGBl I 2011/4 das Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern verankert. Es enthält acht Artikel, wobei Art 1–6 tatsächlich Grundrechte normieren, Art 7 statuiert einen Gesetzesvorbehalt, der sich auf die Art 1, 2, 4 und 6 bezieht. Die Art 3 und 5 sind absolut gewährleistet.²⁴

Art 1 BVG Kinderrechte ist die zentrale Bestimmung des BVG Kinderrechte.²⁵ Diese Bestimmung normiert, dass „[j]edes Kind [...] Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für sein Wohlergehen notwendig sind, auf bestmögliche Entwicklung und Entfaltung sowie auf die Wahrung seiner Interessen auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit [hat]. Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.“

Art 2 BVG Kinderrechte regelt die persönlichen Beziehungen des Kindes, den Anspruch auf direkten Kontakt zu seinen Eltern sowie seinen Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates in jenen Fällen, in denen das Kind ggf aus der Familie herausgelöst werden muss.

Art 3 BVG Kinderrechte verbietet Kinderarbeit und ist ein absolut gewährleistetes Recht.

Art 4 BVG Kinderrechte normiert, dass „[j]edes Kind [...] das Recht auf angemessene Beteiligung und Berücksichtigung seiner Meinung in allen das Kind betreffenden Angelegenheiten, in einer seinem Alter und seiner Entwicklung entsprechenden Weise“ hat.

21 Fuchs in Holoubek/Lienbacher, Art 24 GRC Rz 11.

22 Fuchs in Holoubek/Lienbacher, Art 24 GRC Rz 12.

23 Fuchs in Holoubek/Lienbacher, Art 24 GRC Rz 17.

24 Bertel in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 42. Für einen Überblick über Einordnungsmöglichkeiten der in der Folge wiedergegebenen Kinderrechte Bertel in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 30.

25 Vgl schon Fuchs in Holoubek/Lienbacher, Art 24 GRC Rz 16 zu Art 1 BVG Kinderrechte als „eigenständige[m] Prüfungsmaßstab“.

Art 5 BVG Kinderrechte ist – so wie Art 3 – absolut gewährleistet und verbürgt das Recht auf gewaltfreie Erziehung. Darüber hinaus normiert die Bestimmung, dass „[k]örperliche Bestrafungen, die Zufügung seelischen Leides, sexueller Missbrauch und andere Misshandlungen [...] verboten [sind]. Jedes Kind hat das Recht auf Schutz vor wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung.“ Ebenso verbürgt Abs 2 ein Entschädigungs- und Rehabilitationsrecht von Opfern von Gewalt oder Ausbeutung, wobei dieser Abs 2 einen Ausgestaltungsvorbehalt enthält.

Art 6 BVG Kinderrechte schließlich normiert einen Anspruch von Kindern „mit Behinderung [...] auf den Schutz und die Fürsorge, die seinen besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen. Im Sinne des Artikel 7 Abs. 1 B-VG ist die Gleichbehandlung von behinderten und nicht behinderten Kindern in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten.“

Art 7 BVG Kinderrechte enthält einen sogenannten materiellen Gesetzesvorbehalt, der sich auf die Art 1, 2, 4 und 6 erstreckt. Das bedeutet, dass diese Rechte nicht absolut gewährleistet sind, sondern relative Gewährleistungen darstellen. Damit sind staatliche Eingriffe unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.²⁶

Art 8 BVG Kinderrechte enthält schließlich eine Vollzugs Klausel.

6. BVG Kinderrechte und Schulrecht

Für den Bereich des Schulrechts sind wohl alle Garantien relevant: Im Folgenden soll nur auf drei Bestimmungen näher eingegangen werden: Art 1, Art 4 und Art 6 BVG Kinderrechte.

Art 1 BVG Kinderrechte ist relativ weit formuliert.²⁷ Das Kind soll einen „Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für sein Wohlergehen notwendig sind, auf bestmögliche Entwicklung und Entfaltung sowie auf die Wahrung seiner Interessen auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit [haben]. Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.“ Scheinbar verbürgt Art 1 verschiedene Grundrechte, konkret das Recht auf Schutz und Fürsorge, das Kindeswohl sowie die bestmögliche Entwicklung

26 Bertel in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht II/2 Art 7 BVG Kinderrechte Rz 1 (18. Lfg, 2023).

27 Siehe nur aus der jüngeren Literatur Fuchs/Kristler, Art 1 BVG Kinderrechte: Wohl des Kindes als vorrangige Erwägung, ZVG 2024, 250.

und Entfaltung, und legt das Kindeswohl als eine vorrangige Erwägung fest. Die Literatur liest die – zugegebenermaßen noch recht spärliche – Judikatur des VfGH zum BVG Kinderrechte so, dass dabei von einem Grundrecht (und nicht mehreren)²⁸ auszugehen ist.

Art 4 BVG Kinderrechte, der die Beteiligung und Berücksichtigung der Meinung des Kindes in allen es betreffenden Angelegenheiten in einer seinem Alter und seiner Entwicklung entsprechenden Weise vorsieht, setzt Art 12 UN-Kinderrechtskonvention um.²⁹ Hier zeigt sich deutlich, dass Art 4 BVG Kinderrechte davon ausgeht, dass der Umfang der Beteiligung und Berücksichtigung je nach Alter variiert.³⁰

In der Literatur nicht ganz unumstritten ist die Frage danach, was unter den „Angelegenheiten, die das Kind betreffen“ zu verstehen ist. Es gibt dabei zwei Auslegungsmöglichkeiten: Zum einen könnten darunter persönliche Angelegenheiten verstanden werden, also etwa familiäre oder schulische Angelegenheiten, wie etwa welcher Schultyp besucht werden soll oder welche Fächer ausgewählt werden. Eine weite Sichtweise fasst darunter auch allgemeine Angelegenheiten, die Kinder im Allgemeinen betreffen, wodurch auch Umwelt- und Klimathemen oder Immigration und Asyl von Art 4 BVG Kinderrechte erfasst wären.³¹

Auswirkungen hat dies dahingehend, wann die Meinung von Kindern zu hören und ggf zu berücksichtigen ist: „nur“ in individuellen Verfahren, also in verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Verfahren, oder aber auch in Verfahren, die generelle Rechtsnormen, also Verordnungen und Gesetze betreffen.³²

Schließlich möchte ich auf Art 6 BVG Kinderrechte eingehen: Art 6 BVG Kinderrechte ist als eine Gleichheitsgarantie³³ einzuordnen, weil die Bestimmung normiert, dass ein Kind „mit Behinderung

[Anspruch] auf den Schutz und die Fürsorge [hat], die seinen besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen. Im Sinne des Artikel 7 Abs. 1 B-VG ist die Gleichbehandlung von behinderten und nicht behinderten Kindern in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten.“

Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass die Erläuterungen zum Initiativantrag zur Frage, was unter einer Behinderung zu verstehen ist, nicht auf die UN-Behindertenrechtskonvention eingehen. Systematisch steht Art 6 BVG Kinderrechte jedoch mit Art 7 Abs 1 B-VG jedenfalls in Verbindung.³⁴ Art 7 Abs 1 B-VG wird in der Literatur etwa von *Benjamin Kneihls* völkerrechtskonform dahingehend ausgelegt, dass unter Behinderung „jede nicht bloß vorübergehende körperliche, geistige oder seelische Sinnesbeeinträchtigung des Menschen zu verstehen [ist], die für sich oder in Wechselwirkung mit gesellschaftlichen Mechanismen geeignet ist, eine Minderung der gesellschaftlichen Teilhabe herbeizuführen.“³⁵

7. Bindungswirkungen für den (Schul-)Gesetzgeber

In Bezug auf die Bindungswirkungen des BVG Kinderrechte für den Gesetzgeber sind die absolut gewährleisteten Rechte von jenen, die relativ gewährleistet werden, zu unterscheiden.

Staatliche Eingriffe in die absolut gewährleisteten Rechte, die zudem Freiheitsrechte darstellen,³⁶ konkret Art 3 BVG Kinderrechte, das Verbot der Kinderarbeit, aber für den Bereich des Schulrechts wohl bedeutsamer, Art 5 BVG Kinderrechte, das Recht auf gewaltfreie Erziehung, sind nicht erlaubt. Das bedeutet jedoch nicht nur, dass der Gesetzgeber etwa Gewaltanwendungen in der Schule nicht erlauben darf, sondern es resultieren auch Schutzpflichten aus diesen Garantien.³⁷

Demnach hat der Gesetzgeber dafür Sorge zu tragen, dass Kinder gewaltfrei erzogen werden, auch im schulischen Kontext. Der Gesetzgeber hat darüber hinaus dafür Sorge zu tragen, dass körperliche Bestrafungen, die Zufügung seelischen Leides, sexueller Missbrauch und andere Misshandlungen

28 *Pabel*, Aktuelle Rechtsprechung des VfGH zu Fragen des Adoptionsrechts (VfSlg 19.941; 19.942/2014), JRP 2016, 230 (232 f).

29 *Bertel* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht II/2 Art 4 BVG Kinderrechte Rz 1 (18. Lfg, 2023).

30 *Bertel* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg*, Art 4 BVG Kinderrechte Rz 2 mwN auf *Schmidt*, Das Mitspracherecht des Kindes (2021) 75 ff.

31 Zur engen und weiten Sichtweise s *Bertel* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg*, Art 4 BVG Kinderrechte Rz 3.

32 *Bertel* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg*, Art 4 BVG Kinderrechte Rz 4.

33 *Bertel* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht II/2 Art 6 BVG Kinderrechte Rz 2 (18. Lfg, 2023).

34 *Bertel* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg*, Art 6 BVG Kinderrechte Rz 1.

35 *Kneihls* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht I/1 Art 7 Abs 1 S 3 und 4 BVG Rz 25 (16. Lfg, 2021).

36 *Bertel* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg*, Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 42.

37 *Bertel* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hrsg), Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 31.

generell, aber auch im schulischen Kontext, hintangehalten werden. Dabei zeigt sich, dass hierbei nicht nur der Schulgesetzgeber, sondern der Gesetzgeber im Allgemeinen in der Pflicht ist, entsprechende Regelungen etwa im Strafrecht, im Recht der Kinder- und Jugendhilfe oder im Lehrer:innendienstrecht zu treffen. Zu denken ist jedoch nicht nur an Gewalt oder die Zufügung seelischen Leides durch Lehrpersonen, sondern auch durch Mitschüler:innen.

Insofern könnte aus den Schutzpflichten des Art 5 BVG Kinderrechte auch abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber entsprechende Regelungen dahingehend zu treffen hat, dass Mobbing durch Mitschüler:innen hintangehalten wird, was nicht immer zwingend durch Regelungen des Schulrechts, sondern durch allgemeine Regelungen erfolgen kann.³⁸

Andere Garantien, wie etwa Art 1, Art 4 oder Art 6 BVG Kinderrechte sind gerade nicht absolut gewährleistet, sondern verkörpern relative Garantien. Dies ergibt sich aus Art 7 BVG Kinderrechte und dem dort verankerten materiellen Gesetzesvorbehalt, der darauf verweist, dass „[e]ine Beschränkung der in den Artikeln 1, 2, 4 und 6 dieses Bundesverfassungsgesetzes gewährleisteten Rechte und Ansprüche [...] nur zulässig [ist], insoweit sie gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist.“

Auch hier ist der Gesetzgeber in der Pflicht, die Gewährleistungen aktiv umzusetzen, etwa die Mitwirkung von Kindern vorzusehen.³⁹ Eingriffe in die Gewährleistungen des BVG Kinderrechte sind zudem am Maßstab des Art 7 BVG Kinderrechte zu messen. Das betrifft auch den Schulgesetzgeber, der in seinen Entscheidungen zB über ein bestimmtes Schulsystem jedenfalls das Kindeswohl mitzuerwägen hat. Besondere Brisanz hat diese Thematik in Bezug auf die Frage nach Sonderschulen, wobei für diesen Themenkreis auch auf Art 6 BVG Kinderrechte sowie auf die UN-Behindertenrechtskonvention zu verweisen ist.⁴⁰

Der Gesetzgeber hat ggf der Vollziehung einen Spielraum einzuräumen, die sodann in einer Einzelfallentscheidung das Kindeswohl mit anderen Grundrechten bzw öffentlichen Interessen abzuwägen hat.⁴¹ Dabei zeigt sich, dass das Schulrecht im Besonderen verschiedenste Interessen ausgleichen muss, was sich bspw an einem Beitrag von *Bernd Wieser* zeigt, der schon 2012 nach dem Verhältnis von Kinder- und Schülerrechten gefragt hat.⁴² Vorrangig zu nennen ist jedenfalls auch das Elternrecht.⁴³ Den Gesetzgeber treffen dabei also insbesondere auch objektive Wirkungen.⁴⁴

8. Bindungswirkungen für die Vollziehung

Damit ist die Frage nach Bindungswirkungen für die Vollziehung zu stellen.

Die Vollziehung, das heißt insbesondere Behörden, damit auch Schulbehörden, sind selbstverständlich ebenso an das BVG Kinderrechte gebunden wie an andere Grundrechte.

Beispielhaft kann hier auf die Frage über die Entscheidung eines Schulsprengelwechsels verwiesen werden. § 23 Stmk Pflichtschulerhaltungsgesetz 2004 räumt den Erziehungsberechtigten ein Antragsrecht zum Schulsprengelwechsel ein. § 23 Abs 2 leg cit normiert, dass „[d]ie Bewilligung zum sprengelfremden Schulbesuch [...] unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse der Schülerin/des Schülers, seiner individuellen Bildungsziele, unter Bedachtnahme auf die örtlichen Verkehrsverhältnisse, die Zumutbarkeit des Schulweges und die Organisationsform der betroffenen Pflichtschulen erteilt werden [kann]“. Die Auslegung dieser Bestimmung hat jedenfalls im Lichte des Kindeswohls zu geschehen.⁴⁵ Eine allfällige, vom Gesetz vorgesehene Abwägung im Einzelfall hat meines Erachtens ebenso im Lichte des BVG Kinderrechte zu erfolgen, und es ist eine Entscheidung, die dem Kindeswohl besser entspricht, jedenfalls zu bevorzugen.⁴⁶ Das bedeutet, dass – ähnlich den Staatszielbestimmungen – die Auslegung, aber auch eine etwaige

38 Vgl etwa in Bezug auf Cybermobbing das Hass-im-Netz-Bekämpfungsgesetz (HiNBG) BGBl I 2020/148 sowie das DSA-BegleitG BGBl I 2023/182.

39 Bertel in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hrsg), Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 34.

40 Vgl dazu nur das Fakultätsgutachten der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Innsbruck, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs, <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=278> (Rz 505 f, Stand 28.02.2014).

41 *Fuchs/Kristler*, ZVG 2024, 250 mwN.

42 *Wieser*, Kinderrechte versus Schülerrechte? S&R 1/2012, 34.

43 *Berka/Binder/Kneihls*, Die Grundrechte² (2019) Rz 895.

44 Bertel in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg*, Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 34 ff.

45 Bertel in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg*, Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 39.

46 In diese Richtung *Fuchs/Kristler*, ZVG 2024, 251.

Abwägung kinderrechtskonform zu erfolgen hat.⁴⁷ So sind etwa „pädagogische, didaktische oder andere wichtige Gründe“ (siehe zB § 10 SchUG) im Lichte des Kindeswohls auszulegen.

9. Schulrecht und BVG Kinderrechte in der Judikatur des VfGH

Der VfGH hat sich in – soweit ersichtlich – bislang drei Entscheidungen mit dem BVG Kinderrechte und dem Schulrecht beschäftigt.

Im Erkenntnis VfSlg 19.958/2015 zum SchulpflichtG stellte der VfGH fest, dass die angefochtene Bestimmung, die eine Prüfung für externe Schüler:innen am Ende des Schuljahres vorsieht (§ 11 Abs 4 SchulpflichtG), nicht so verstanden werden könne, „dass das Kind ein Recht hätte, der Anwendung von es treffenden, zwingenden gesetzlichen Bestimmungen zu widersprechen, die mit dem BVG Kinderrechte in Einklang stehen“.

Die Beschwerdeführer hatten argumentiert, dass die jährliche Überprüfung des Schulerfolges eines Kindes bei Besuch einer Schule ohne Öffentlichkeitsrecht oder im Fall von häuslichem Unterricht keine Berücksichtigung des Wohlergehens und kein Partizipationsrecht vorsehe und somit gegen Art 1 und Art 4 des BVG Kinderrechte verstoße.⁴⁸

Das heißt, dass sich aus Art 1 und Art 4 BVG Kinderrechte kein Widerspruchsrecht gegen eine Externistenprüfung ableiten lässt. Damit zeigt der Fall sehr gut auf, dass sich das BVG Kinderrechte der klassischen grundrechtlichen Logik zumindest teilweise entzieht. Gerade Art 4 BVG Kinderrechte hat eher den Charakter einer verfahrensrechtlichen Garantie oder könnte als Teilhabegarantie aufgefasst werden.⁴⁹ Im konkreten Fall ist zudem fraglich, ob eine zwingend vorgesehene Externistenprüfung am Ende des Schuljahres überhaupt als ein Eingriff in das Recht auf Berücksichtigung der Meinung des Kindes konstruiert werden könnte.

In einem Fall aus dem März 2024⁵⁰ beantragte das Bundesverwaltungsgericht, gestützt auf Art 140

Abs 1 Z 1 lit a B-VG die Wortfolge „mit Zustimmung des Schulerhalters und“ in § 32 Abs 2 SchUG aufzuheben. § 32 Abs 1 SchUG zufolge ist „[d]er Besuch einer allgemeinbildenden Pflichtschule [...] längstens bis zum Ende des Unterrichtsjahres des auf die Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht folgenden Schuljahres zulässig, soweit in den nachstehenden Absätzen nicht anderes bestimmt ist.“ § 32 Abs 2 SchUG zufolge sind „Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf [...] mit Zustimmung des Schulerhalters und mit Bewilligung der zuständigen Schulbehörde berechtigt, eine Sonderschule oder allgemeine Schule zwei Jahre über den im Abs. 1 genannten Zeitraum hinaus zu besuchen“. Vorangegangen war dem eine abweisende Entscheidung einer Bildungsdirektion im Falle eines Antrages auf Bewilligung eines freiwilligen 12. Schuljahres. Anlässlich der beim Bundesverwaltungsgericht erhobenen Bescheidbeschwerde hegte dieses Bedenken im Hinblick auf Art 7 Abs 1 B-VG und Art 6 BVG Kinderrechte. Es führte an, dass es „unter dem Blickwinkel des Art 7. Abs. 1 dritter Satz B-VG bzw. des Art. 6 BVG Kinderrechte keine sachliche Rechtfertigung dafür zu finden [vermöge], weshalb die (zusätzliche) freiwillige Verlängerung des Besuches der allgemeinbildenden Pflichtschule für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf von der Zustimmung des (jeweiligen) Schulerhalters abhängig gemacht wird.“ Da § 32 Abs 1 SchUG den freiwilligen Besuch der allgemeinbildenden Pflichtschule über ein Jahr hinaus ohne weitere Beschränkungen ermögliche, benachteilige das Gesetz Kinder mit Behinderungen: „Durch die Notwendigkeit der Zustimmung des Schulerhalters nach Abs. 2 werden behinderte Kinder (mit sonderpädagogischem Förderbedarf), welche den längeren Pflichtschulbesuch für ihre Gleichstellung mit Kindern ohne einen solchen Förderbedarf benötigen, gegenüber nicht behinderten Kinder[n] benachteiligt.“ Der VfGH erachtete dies für nicht zutreffend und zog – so wie schon die Bundesregierung in ihren Ausführungen – § 32 Abs 2a SchUG als Vergleichsmaßstab heran. Demzufolge können „Schüler, die während der Schulpflicht oder nach Weiterbesuch der Schule in einem freiwilligen zehnten



Foto: SN/Riebler

ZUR AUTORIN: Seit Oktober 2023 ist Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ **Maria Bertel** Universitätsprofessorin für Öffentliches Recht und Digitalisierung am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Universität Graz. Davor hatte sie am selben Institut bereits eine Professur für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Verwaltungsrecht inne. Ihre Habilitation schloss Maria Bertel 2022 mit einer Arbeit zum „Effizienzprinzip der österreichischen Bundesverfassung“ ab. Diese entstand im Rahmen einer vom FWF geförderten Elise-Richter-Stelle am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck.

47 Für die Auslegung Bertel in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Vorbemerkungen BVG Kinderrechte Rz 39.

48 S dazu schon Bertel in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Art 4 BVG Kinderrechte Rz 9.

49 Bertel in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Art 4 BVG Kinderrechte Rz 5.

50 VfGH 13.3.2024, G 259/2023.

Schuljahr gemäß § 18 Abs. 1 des Schulpflichtgesetzes 1985 die 4. Klasse der Mittelschule oder die Polytechnische Schule nicht erfolgreich abgeschlossen haben, [...] in einem freiwilligen zehnten bzw. elften Schuljahr die Mittelschule oder die Polytechnische Schule mit Zustimmung des Schulerhalters und mit Bewilligung der zuständigen Schulbehörde besuchen, sofern sie zu Beginn des betreffenden Schuljahres das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.“ Vor diesem Hintergrund erkannte der VfGH „keine Ungleichbehandlung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf gegenüber Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf“. Auch das Zustimmungserfordernis des Schulerhalters erachtete der VfGH für sachlich, führte jedoch aus, dass „[d]er Schulerhalter [...] grundsätzlich auch verpflichtet [sei], Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf den in § 32 Abs. 2 SchUG gesetzlich vorgesehenen Besuch der allgemeinbildenden Pflichtschule in einem 11. und 12. Schuljahr zu ermöglichen [...] und] vor dem Hintergrund des Art. 6 BVG über die Rechte von Kindern zu gewährleisten, dass den besonderen Bedürfnissen der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf Rechnung getragen wird.“ In diesem Zusammenhang stellt der VfGH besondere Begründungspflichten für den Schulerhalter auf. Er muss seine Entscheidung nachvollziehbar begründen und darlegen, weshalb es ihm im Einzelfall nicht möglich ist, seinen ihm gesetzlich obliegenden Aufgaben nachzukommen. Dem leistet „ein bloßer Hinweis [darauf], dass die Zustimmung aus Platzgründen nicht möglich sei“ jedenfalls nicht Genüge.⁵¹

Im jüngsten Fall aus dem Juni 2024⁵² geht es um § 11 Abs 6 SchulpflichtG. Das Bundesverwaltungsgericht hatte nach Art 140 Abs 1 Z 1 lit a B-VG unter anderem beantragt, die Wortfolge „und anzuordnen, dass das Kind seine

Schulpflicht im Sinne des § 5 zu erfüllen hat“ in § 11 Abs 6 leg cit aufzuheben. § 11 Abs 6 SchulpflichtG regelt, in welchen Fällen von der Bildungsdirektion die Teilnahme an einem Unterricht an einer Privatschule ohne Öffentlichkeitsrecht oder die Teilnahme an häuslichem Unterricht untersagt und angeordnet werden kann, dass das Kind seine Schulpflicht im Sinne des § 5 leg cit zu erfüllen hat. Dagegen hatte das Bundesverwaltungsgericht unter anderem vorgebracht, dass dem Art 6 BVG Kinderrechte entgegenstehe. Es führte dazu aus, dass „[n]ach Art 6 BVG Kinderrechte [...] jedes Kind mit Behinderung Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die seinen besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen“ habe, und die Gleichbehandlung von behinderten und nicht behinderten Kindern zu gewährleisten sei. Dies erachtete der VfGH jedoch als nicht konkret genug, sondern verwies darauf, dass dem Antrag „nicht zu entnehmen sei, aus welchen konkreten Gründen und worin genau eine Beeinträchtigung der gemäß Art. 6 BVG über die Rechte von Kindern verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte liegen“ solle.⁵³ Die Anträge wurden dementsprechend abgewiesen.

10. Fazit

Die jüngsten Beispiele aus der schulrechtlichen Judikatur des VfGH zeigen, dass das BVG Kinderrechte zunehmend in Zusammenhang mit dem Schulrecht – im konkreten Fall ausgehend vom Bundesverwaltungsgericht – an den VfGH herangetragen wird. Für den Schulgesetzgeber ergibt sich aus dem BVG Kinderrechte der Auftrag, das Schulrecht kinderrechtskonform auszugestalten. Für die vollziehenden Behörden bedeutet das BVG Kinderrechte, nicht nur das Kindeswohl in Auslegungs- und Abwägungsentscheidungen miteinzubeziehen, sondern ggf auch eine erhöhte Begründungslast.⁵⁴

⁵¹ VfGH 13.3.2024, G 259/2023-13.

⁵² VfGH 25.6.2024, G 3494/2023-12, G 3496/2023-9, G 50/2024-11.

⁵³ VfGH 25.6.2024, G 3494/2023-12, G 3496/2023-9, G 50/2024-11.

⁵⁴ Vgl dazu im Kontext des Asyl- und Fremdenrechts schon Fuchs/Kristler, ZVG 2024, 250.

Grundlagen des Kinder- und Jugendhilferechts in Österreich



Von Beatrice Sommerauer

I. Einleitende Worte

Kinder und Jugendliche sind – das steht wohl außer Frage – aufgrund ihrer mangelnden Reife ein besonders schutzbedürftiger Teil unserer Gesellschaft und bedürfen deshalb auch eines besonderen gesellschaftlichen bzw. staatlichen Schutzes und Beistands. Die österreichische Rechtsordnung trägt diesem Umstand durch zahlreiche Schutzbestimmungen Rechnung, die sich – zum Teil basierend auf internationalen Verträgen – sowohl auf Bundes- als auch Landesebene, verstreut im Privatrecht, im Strafrecht als auch in verwaltungsrechtlichen Vorschriften, finden. Im Zusammenspiel bilden diese Vorschriften den rechtlichen Rahmen für den Kinder- und Jugendschutz in Österreich. Ein Teilbereich davon ist das hier in Rede stehende Kinder- und Jugendhilferecht.

II. Regelungsgegenstand

Das Kinder- und Jugendhilferecht ist an der Schnittstelle zwischen Öffentlichem Recht und Bürgerlichen Recht, konkret dem Kindschaftsrecht als Teil des Familienrechts, angesiedelt. Es stellt – als Teil

des sozialhilferechtlichen Systems – Hilfs- und Schutzmaßnahmen für Kinder und Jugendliche zur Verfügung, sofern dies zur Sicherstellung förderlicher Entwicklungsbedingungen in – und in besonderen Fällen auch außerhalb – einer Familie notwendig ist.

Dabei lassen sich zwei Schwerpunkte ausfindig machen: Einerseits geht es um die Förderung der Entwicklung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten. Andererseits dienen die gesetzlichen Vorschriften (in wesentlichen Teilen) dem Schutz von Kindern und Jugendlichen vor allen Formen von Gewalt und anderen Kindeswohlgefährdungen im Bereich der Pflege und Erziehung.¹

Im Mittelpunkt sämtlicher Handlungen der Kinder- und Jugendhilfe steht – im Einklang mit den kindschaftsrechtlichen Bestimmungen des bürgerlichen Rechts – das Wohl des Kindes. Insofern kann auf § 138 ABGB verwiesen werden, der bestimmt, dass

¹ S beispielhaft dafür §§ 1 und 2 Steiermärkisches Kinder- und Jugendhilfegesetz (StKJHG).

in allen das minderjährige Kind² betreffenden Angelegenheiten, insb in Angelegenheiten der Obsorge – und Pflege und Erziehung sind Teilbereiche der Obsorge³ – und der persönlichen Kontakte, das Wohl des Kindes als leitender Gesichtspunkt zu berücksichtigen und bestmöglich zu gewährleisten ist. In der Folge enthält § 138 ABGB einen Katalog von Kriterien, die den Eltern sowie im Falle einer Auseinandersetzung allen Beteiligten, wie dem Kinder- und Jugendhilfeträger (KJHT), dem PflEGschaftsgericht und den Sachverständigen, Anhaltspunkte für die Beurteilung dieser Frage bieten.⁴

Grundsätzlich haben die Eltern (bzw die sonst mit der Obsorge betrauten Personen)⁵ für das körperliche und seelische Wohl ihrer minderjährigen Kinder zu sorgen, ihnen Fürsorge, Geborgenheit und eine sorgfältige Erziehung zu bieten. Dabei darf dem Kind weder Gewalt noch Leid zugefügt werden (§ 137 Abs 2 ABGB). Bei dieser Aufgabe der Eltern kommt der Kinder- und Jugendhilfe lediglich eine beratende, eine unterstützende Funktion zu.

Erst wenn die Eltern (bzw die sonst mit der Obsorge betrauten Personen) das Kindeswohl im Bereich der Pflege und Erziehung nicht (mehr) gewährleisten, hat die Kinder- und Jugendhilfe einzuschreiten und Erziehungshilfen zu gewähren (Grundsatz der Subsidiarität der Kinder- und Jugendhilfe).⁶ Dabei darf in familiäre Rechte nur soweit eingegriffen werden, als dies zur Gewährleistung des Kindeswohls notwendig (Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs) und im bürgerlichen Recht vorgesehen ist.⁷ Das bedeutet, dass Sorgerechtsentscheidungen des KJHT stets nur im Zusammenwirken mit den korrespondierenden familienrechtlichen Bestimmungen des ABGB erfolgen können.⁸

Die genannten Grundsätze tragen der österreichischen Verfassungsrechtslage (BVG Kinderrechte, Art 8 EMRK) und der UN-Kinderrechtskonvention Rechnung.⁹

2 Minderjährige sind alle Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§ 21 Abs 2 ABGB).

3 S die Legaldefinition der Obsorge in § 158 ABGB.

4 S ErlRV 2004 BlgNR 24. GP, 16.

5 S § 204 ABGB.

6 S dazu beispielhaft § 1 Abs 4 StKJHG.

7 S dazu beispielhaft § 1 Abs 5 StKJHG.

8 S insb §§ 158 ff, 181 sowie 211 ABGB.

9 S dazu Pkt IV (Grundrechtliche Bezüge) sowie Pkt VI.A (Völkerrechtliche Bezüge).

III. Rechtsgrundlagen

A. Kompetenzrechtliche Grundlage und einfachgesetzliche Ausführungen

Um zu klären, welche Gebietskörperschaft (Bund oder Länder) das Recht hat, die Sachmaterie „Kinder- und Jugendhilfe“ zu regeln, ist ein Blick in die österreichische Bundesverfassung zu werfen, konkret in die verfassungsrechtlich festgelegte Kompetenzverteilung. Diese legt fest, welche Sachmaterie vom Bund und welche von den Bundesländern in Gesetzgebung und Vollziehung zu besorgen ist. Die wichtigsten Kompetenzfestlegungen trifft die Bundesverfassung im Rahmen der allgemeinen Kompetenzverteilung, die in den Art 10, 11, 12 und 15 B-VG verankert ist. Die Regelungstechnik schaut so aus, dass die Bundeskompetenzen in Art 10, 11, 12 B-VG aufgezählt werden, während zugunsten der Länder gem Art 15 B-VG eine Generalklausel besteht. Das bedeutet, dass alle nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesenen Rechtsmaterien in die Zuständigkeit der Länder fallen.

Das Kinder- und Jugendhilferecht (vormals Jugendwohlfahrtsrecht) beruht auf dem Kompetenztatbestand „Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge“. Ursprünglich fand sich dieser Kompetenztatbestand in Art 12 B-VG, mit der B-VG Novelle BGBl I 2019/14 wurde der Kompetenztatbestand jedoch aus Art 12 B-VG gestrichen und Art 15 B-VG unterstellt.

1. Bis 31. Dezember 2019:

Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG

Das bedeutet, dass die Bundesverfassung die Aufgaben der „Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge“ ursprünglich dem Bund zur Grundsatzgesetzgebung zugewiesen hat. Dieser hatte daher einen allgemeinen, bundesweit einheitlichen Rechtsrahmen vorzugeben, während die Ausführungsgesetzgebung (also die nähere Ausgestaltung dieses Rahmens) und die Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben (Vollziehung) den Ländern oblag.

Basierend auf dem genannten Kompetenzartikel hat der Bund im Jahre 1954 das erste Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG)¹⁰ beschlossen, das 1989 durch das Jugendwohlfahrtsgesetz 1989 (JWG 1989)¹¹ ersetzt

10 Bundesgesetz vom 9. April 1954, womit Grundsätze über die Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge aufgestellt und unmittelbar anzuwendende Vorschriften über die Jugendwohlfahrt erlassen werden, BGBl 1954/99.

11 Bundesgesetz vom 15. März 1989, mit dem Grundsätze über die Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge aufgestellt und unmittelbar anzuwendende Vorschriften in diesem Bereich erlassen werden, BGBl 1989/161.

wurde. Im Jahr 2013 wurde sodann das JWG 1989 durch das heute geltende Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 (B-KJHG 2013)¹² abgelöst.

Das B-KJHG 2013 besteht aus zwei Teilen: Der erste Teil (§§ 1 bis 36) enthält die Grundsatzbestimmungen, der zweite, wesentlich kürzere Teil (§§ 37 bis 46) enthält unmittelbar anzuwendendes Bundesrecht (wie insb Mitteilungspflichten bei Verdacht der Kindeswohlgefährdung, gegenseitige Amtshilfepflichten oder die Mitfinanzierung des Bundes bei Forschung und Statistik). Diese Bestimmungen sind, wie bereits dem Wortlaut zu entnehmen ist, unmittelbar anzuwenden und bedürfen keiner Ausführungsbestimmungen in den Landesgesetzen.

In der Folge hat dann jedes Bundesland ein Ausführungsgesetz zu den Grundsatzgesetzlichen Bestimmungen des B-KJHG 2013 erlassen. Als aktuelles Beispiel sei – stellvertretend für alle Bundesländer – das Steiermärkische Kinder- und Jugendhilfegesetz (StKJHG)¹³ genannt. Dass es sich dabei um ein Ausführungsgesetz handelt, ist – wie man sieht – weder dem Kurz- noch dem Langtitel des Gesetzes zu entnehmen. Dies wird erst aus der Präambel, die den Vorspann zum Gesetzestext bildet, ersichtlich. Diese lautet: „Der Landtag Steiermark hat in Ausführung des Bundesgesetzes über die Grundsätze für Hilfen für Familien und Erziehungshilfen für Kinder und Jugendliche (Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 – B-KJHG 2013), beschlossen:“

2. Ab 1. Jänner 2020: Art 15 B-VG

2019 kam es zur kompetenzrechtlichen Wende. Im Zuge der genannten B-VG-Novelle BGBl I 2019/14, die ua eine Entflechtung der Kompetenzverteilung zum Ziel hatte, wurde der Kompetenztatbestand „Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge“ aus Art 12 B-VG gestrichen und die Gesetzgebungskompetenz für diese Angelegenheiten zur Gänze den Ländern übertragen (Art 15 B-VG). Dies jedoch unter der aufschiebenden Bedingung, dass der Bund und die Länder eine Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über die Kinder- und Jugendhilfe abschließen. Der Gegenstand der Vereinbarung ist durch die Übergangsbestimmung der B-VG-Novelle grundgelegt. Demnach ist die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern „über den Gegenstand des Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetzes

2013 – B-KJHG 2013“ abzuschließen.¹⁴ Das gesellschaftspolitische Ziel dahinter ist klar: Damit soll sichergestellt werden, dass auch nach der Kompetenzverschiebung das bisherige Schutzniveau in der Kinder- und Jugendhilfe aufrecht erhalten bleibt bzw auch weiterhin bundeseinheitliche Qualitätsstandards gelten und diese Standards auch weiterentwickelt werden.¹⁵

Eine derartige Rechtskonstruktion, die das Inkrafttreten einer beschlossenen Kompetenzänderung vom Abschluss einer Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG (kurz Art 15a-Vereinbarung) abhängig macht, ist zwar nicht alltäglich, der geltenden Kompetenzrechtslage aber nicht ganz fremd. Dieses Konstruktionsmuster wird in der Literatur als „paktierte Kompetenzgestaltung“ bezeichnet.¹⁶

Art 15a-Vereinbarungen, in Lehre und Literatur insb unter dem Begriff „Gliedstaatsverträge“ bekannt,¹⁷ sind öffentlich-rechtliche Verträge, die von den Organen der Vollziehung, also von Verwaltungsorganen, abgeschlossen werden. Die gegenständliche Art 15a-Vereinbarung wurde seitens des Bundes von der Bundesregierung, seitens der Länder durch den Landeshauptmann bzw die Landeshauptfrau abgeschlossen. Da die Vereinbarung auch die Bindung der Gesetzgebungsorgane intendiert, bedurfte ihr Abschluss auch der parlamentarischen Genehmigung. Nachdem diese Genehmigungsbeschlüsse bis Ende des Jahres 2019 vorlagen, konnte die Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe

12 Bundesgesetz über die Grundsätze für Hilfen für Familien und Erziehungshilfen für Kinder und Jugendliche. BGBl I 2013/69.

13 Gesetz vom 15. Oktober 2013 über die Hilfen für Familien und Erziehungshilfen für Kinder und Jugendliche, Stmk LGBl 2013/138.

14 S Art 151 Abs 63 Z 5 B-VG idF der B-VG-Novelle BGBl I 2019/14.

15 S Art 1 der Vereinbarung sowie ErlRV BlgNR 26. GP, 2 und AB 463 (Berichterstattung) BlgNR 26. GP, 3.

16 So *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht. Bd I² (2011) Rz 09.019-36. Diese Form der „paktierten Kompetenzgestaltung“ findet sich etwa beim Immissionsgrenzwerte-Tatbestand des Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG, der mit der B-VG-Novelle BGBl 1983/175 eingeführt wurde. Mit der genannten Novelle wurde eine neue Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Umweltschutzes betreffend „Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen“ eingefügt (Art I der Novelle). Die Übergangsregelung (Art II der Novelle) sah dann vor, dass ein auf diesen Kompetenztatbestand gegründetes Bundesgesetz erst nach Inkrafttreten einer Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten erlassen werden darf.

17 S etwa *Berka*, Verfassungsrecht⁸ (2021) Rz 459; *Jablonek*, Gliedstaatsverträge in der österreichischen Rechtsordnung, ZÖR 1989/40, 225 ff; *Rill*, Gliedstaatsverträge (1972).

gem ihres Artikels 5 mit 1.1.2020 in Kraft treten.¹⁸ Die Vereinbarung ist nach ihrem Abschluss im BGBl als auch in den jeweiligen LGBl kundgemacht worden.¹⁹ Seit 1.1.2020 sind daher die Länder allein zur Regelung der Kinder- und Jugendhilfe in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig.

Damit stellt sich die Frage, was mit dem „Altrecht“ im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Kompetenzregelung geschehen soll. Die Antwort darauf ist in der – doch recht besonderen – Übergangsbestimmung der genannten B-VG-Novelle zu finden:²⁰

- Demnach bleiben die Kinder- und Jugendhilfegesetze der Länder (bis zum Kompetenzübergang Ausführungsgesetze zum B-KJHG 2013) als Landesgesetze weiter bestehen.
- Die aufgrund dieser Gesetze erlassenen Verordnungen gelten als Verordnungen der Länder (weiter). Das gleiche gilt für Bescheide, die aufgrund der Kinder- und Jugendhilfegesetze erlassen wurden.
- Die im ersten Teil des B-KJHG 2013 festgelegten grundsatzgesetzlichen Bestimmungen treten gleichzeitig außer Kraft.

Der zweite Teil des B-KJHG 2013, der das unmittelbar anzuwendende Bundesrecht enthält, bleibt dagegen von der Übergangsbestimmung unberührt und daher unverändert in Kraft. In der Art 15a-Vereinbarung hat sich der Bund verpflichtet, jene Inhalte des B-KJHG 2013, die unmittelbar anwendbares Bundesrecht darstellen, (auch) weiterhin bundesgesetzlich zu regeln, womit auch in Zukunft die in diesem Bereich wichtige Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern sichergestellt ist.²¹

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass sich der zweite Teil des B-KJHG 2013 kompetenzrechtlich auf Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG („Zivilrechtswesen“) stützt,

18 Ausführlich zum Zustandekommen der Art 15a B-VG-Vereinbarung über die Kinder und Jugendhilfe und ihrem Gegenstand *Sommerauer*, Rechtsfragen der „Verlängerung“ der Kinder- und Jugendhilfe, in: *Bußjäger/Kronister/Schramek* (Hrsg), Herausforderungen der Bezirksverwaltung (2020) 79 (90 ff).

19 S für den Bund BGBl I 2019/106 und für die Länder beispielhaft Stmk LGBl 2019/92. Die Verpflichtung, genehmigungspflichtige Art 15a-Vereinbarungen nach ihrem Abschluss kundzumachen, ergibt sich für den Bund aus Art 15a Abs 1 B-VG, für die Länder aus dem Landesverfassungsrecht. Die Kundmachung selbst hat bloßen Informationscharakter (*Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht I²Rz 18.0179).

20 S Art 151 Abs 63 Z 5 iVm Z 4 B-VG idF der B-VG-Novelle BGBl I 2019/14.

21 S Art 3 der Vereinbarung. Ausführlich zu allen Rechtsfragen der „Verlängerung“ der Kinder- und Jugendhilfe *Sommerauer* in *Bußjäger/Kronister/Schramek* 79 ff.

und die Maßnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung erfolgen, auf Art 17 B-VG.²²

B. Kompetenzrechtliche Abgrenzung des Tatbestandes „Jugendfürsorge“

Da wie ausgeführt das Kinder- und Jugendhilferecht auf dem Tatbestand „Mutterschafts- Säuglings- und Jugendfürsorge“ fußt, stellt sich die Frage, welche rechtlichen Regelungen unter diesen Kompetenztatbestand subsumiert werden können, zumal der Ausdruck „Jugendfürsorge“ ein sehr weiter Begriff ist. Im weitesten Sinne könnte darunter auch das Jugendschutzrecht subsumiert werden, das (zivilrechtliche) Kindschaftsrecht, das Jugendstrafrecht oder aber auch das Schul- und Erziehungswesen – was aber mit den anderen Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung nicht vereinbar wäre.

Mit diesen Fragen hat sich der VfGH bereits mehrfach beschäftigt, weshalb zur Abgrenzung des verfassungsmäßig festgelegten Wirkungsbereiches der „Jugendfürsorge“ von den anderen staatlichen Schutz-, Fürsorge- oder Erziehungsmaßnahmen auf die ständige Rechtsprechung des VfGH verwiesen werden kann:

- VfSlg 1636/1948: Unter dem Begriff „Jugendfürsorge“ iSd Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG „darf [...] nur die reine Jugendfürsorge, losgelöst von den in die Kompetenz der Schulbehörden oder der Justizpflege fallenden Angelegenheiten verstanden werden.“
- VfSlg 2873/1955: Jugendfürsorge nach Art 12 B-VG „kann [...] nichts anderes bedeuten als Fürsorge für die Jugend und dieser Sinn wird vollends deutlich, wenn man sich vor Augen hält, dass „Jugendfürsorge“ das Endglied der zusammenhängenden Reihe „Mutterschaftsfürsorge“ und „Säuglingsfürsorge“ ist. Unter Jugendfürsorge sind daher nur Maßnahmen der Befürsorgung und der Hilfe zu verstehen, die dazu dienen, die körperliche, geistige, seelische und sittliche Entwicklung von Jugendlichen zu unterstützen und zu fördern.“ „Maßnahmen polizeilichen Charakters“ können daher nicht unter den Begriff „Jugendfürsorge“ eingereiht werden. Diese Maßnahmen sind dem „Jugendschutz im engeren Sinne“ bzw der „Jugendschutzpolizei“ zuzurechnen

22 Art 17 B-VG bestimmt, dass die Privatwirtschaftsverwaltung (nichthoheitliche Verwaltung) nicht der Kompetenzverteilung unterliegt. Im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tritt der Staat wie ein Privater auf und handelt in Formen des Privatrechts.

und „der eigentlichen oder reinen Jugendfürsorge“ gegenüberzustellen. Die Materie „Jugendschutzpolizei“ wiederum „fällt, da sie durch die Bundesverfassung weder der Gesetzgebung noch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, gemäß Art 15 Abs 1 B-VG in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder.“

- VfSlg 7946/1976: Die Materie „Jugendschutzpolizei“ fällt (wie in VfSlg 2873/1955 ausgeführt) gem Art 15 B-VG in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder. Im Rahmen dieser Kompetenz ist der Landesgesetzgeber befugt „Personen, die wegen ihres geringen Alters noch nicht die volle Reife erlangt haben und die gerade deshalb eines besonderen gesetzlichen Schutzes bedürfen, [den] hiezu nötigen Einschränkungen zu unterwerfen“ und zur Hintanhaltung von Gefahren für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen die dafür erforderlichen polizeilichen Verbote zu normieren.

IV. Grundrechtliche Bezüge

Einleitend zur Frage, welche Grundrechte bei der Erlassung und Anwendung kinder- und jugendfürsorgerechtlicher Bestimmungen zu beachten sind, ist festzuhalten, dass aufgrund des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern (BVG Kinderrechte)²³, den „allgemeinen“ Garantien²⁴ der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)²⁵ sowie den Kinderrechtsbestimmungen der Europäischen Grundrechtecharta (GRC)²⁶, für Kinder und Jugendliche in Österreich ein weitreichender verfassungsrechtlich verankerter Grundrechtsschutz besteht, der je nach Sachmaterie schlagend wird.

Von zentraler Bedeutung für das Kinder- und Jugendhilferecht ist Art 1 BVG Kinderrechte, der bestimmt, dass alle Kinder – und damit sind im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention, an deren Gewährleistungen sich das BVG Kinderrechte inhaltlich sichtlich orientiert, alle Personen gemeint, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben²⁷ – An-

spruch auf Schutz und Fürsorge haben und, dass bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt werden muss. Somit wurde der Kindeswohlgrundsatz, der schon bisher das „Rückgrat des Kindschaftsrechts“ bildete (an § 138 ABGB sei erinnert) verfassungsrechtlich verankert und damit zu einem Prüfungsmaßstab und zu einer Auslegungshilfe für die Berücksichtigung der Interessen von Kindern quer durch die österreichische Rechtsordnung.²⁸

Jüngstes Beispiel dafür stellt das VfGH-Erkenntnis vom 9.2.2023, G 223/2022 dar, in dem der VfGH Bestimmungen im ABGB betreffend die Rangfolge der Obsorge bei Verhinderung der Eltern wegen Verstoßes gegen das BVG Kinderrechte als verfassungswidrig aufhob. Dieses Rangverhältnis (zuerst der andere Elternteil, dann Großeltern oder Pflegeeltern) sei nämlich im Lichte des Kindeswohlgrundsatzes des Art 1 BVG Kinderrechte zu „starr“, denn damit werden (ältere) Geschwister, Tanten, Onkel, Urgroßeltern oder andere geeignete Angehörige der (sozialen) Familie kategorisch von der Möglichkeit ausgeschlossen, mit der Obsorge für das Kind betraut zu werden, wenn jemand aus dem Kreis der vom Gesetz bevorzugten Personen zur Übernahme der Obsorge geeignet ist.²⁹

Eng mit dem Kindeswohlgrundsatz in Verbindung steht Art 4 BVG Kinderrechte, der das Recht des Kindes auf angemessene Beteiligung und Berücksichtigung seiner Meinung in allen Angelegenheiten, die es betreffen, festschreibt (Berücksichtigung des Kinderwillens) – also auch bei Maßnahmen, die seinem Schutz dienen sollen. Damit wird „die wechselseitige Verbindung von Kindeswohl und Kinderpartizipation“ deutlich.³⁰

Weitere grundrechtliche Gewährleistung, die im gegebenen Zusammenhang eine Rolle spielt, ist das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art 8 EMRK) und das Erziehungsrecht der Eltern (Art 2 1. ZPEMRK).

Art 8 EMRK (mit seinen umfassenden Garantien) erfasst die „Lebenswelt“ von Kindern in zweierlei Hinsicht: Einerseits wird durch das Recht auf Privatleben die individuelle Persönlichkeitssphäre des Kindes

23 BGBl I 2011/4.

24 Die Betonung auf „allgemeine“ Garantien deshalb, weil der EMRK spezifische Kinderrechte fremd sind. Kinder werden (nur) durch die allgemeinen Rechte geschützt. Insb können sie als Familienmitglieder eigene Rechte aus Art 8 EMRK ableiten (s dazu gleich unten im Text).

25 Bei der EMRK handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates abgeschlossen wurde. Österreich ist der EMRK 1958 beigetreten. Seit 1964 kommt der EMRK in Österreich der Rang von Verfassungsrecht zu (BGBl 1958/210 iVm BGBl 1964/59).

26 ABl 2007 C 303, 1.

27 S Art 1 UN-Kinderrechtskonvention.

28 S dazu *Sax*, Kinderrechte in der Verfassung – was nun?, EF-Z 2011/127 (208) und *Fuchs*, Kinderrechte in der Verfassung: Das BVG über die Rechte von Kindern, in: *Lienbacher/Wielinger* (Hrsg), Jahrbuch öffentliches Recht 11 (2011) 91 (98 f) sowie VfSlg 19.941/2014, 20.018/2015.

29 S zu dieser Entscheidung *Fuchs*, BVG Kinderrechte als etablierter Prüfungsmaßstab des VfGH im Kindschaftsrecht, ÖJZ 2023/84.

30 *Sax*, EF-Z 2011/127 (209).

geschützt, andererseits wird durch das Recht auf Familienleben den Kindern das Zusammenleben mit ihren Eltern gewährleistet. In der Folge konkretisiert und ergänzt Art 2 BVG Kinderrechte Art 8 EMRK dahingehend, dass Kinder einen Anspruch auf regelmäßigen persönlichen und direkten Kontakt zu beiden Elternteilen haben, es sei denn, dies steht dem Kindeswohl entgegen, und, dass Kinder im Falle einer notwendigen Fremdunterbringung (wie bei Pflegefamilien oder in Kinderbetreuungseinrichtungen), Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates haben. Art 21. ZPEMRK wiederum garantiert den Eltern das Recht, ihre Kinder entsprechend ihrer eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen zu erziehen.

Staatliche Eingriffe in die genannten Grundrechtsverbürgungen sind nur rechtmäßig, wenn sie der Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten (Art 8 Abs 2 EMRK) und das Wohl des Kindes (Art 1 BVG Kinderrechte) bei Abwägungsentscheidungen (zB Sorgerechtsentscheidungen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe) vorrangig berücksichtigen.³¹

Aus Art 2 BVG Kinderrechte erwirbt aber auch die Pflicht des Staates einzugreifen, wenn die Eltern das Kindeswohl gefährden (s den Wortlaut der Bestimmung: Recht des Kindes auf persönlichen Kontakt zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen). Der KJHT sowie das Pflschaftsgericht haben diesfalls die persönlichen Kontakte einzuschränken oder zu untersagen, wenn dies zum Schutz des Kindes notwendig ist (insb wenn dies aufgrund gewalttätigen Verhaltens eines Elternteils geboten erscheint). Das Kindeswohl geht diesfalls dem elterlichen Kontaktrecht vor. Im engen thematischen Zusammenhang damit steht auch Art 5 BVG Kinderrechte, der den Kindern ein Recht auf gewaltfreie Erziehung gewährleistet. Auch diesfalls hat der KJHT sowie das Pflschaftsgericht bei Bekanntwerden von Kindesmisshandlungen unverzüglich einzuschreiten.

Zu guter Letzt ist noch auf die grundrechtlichen Gewährleistungen zu verweisen, die iZm Freiheitsbeschränkungen von Kindern, wie zB bei der Betreuung eines Kindes in einer sozialpädagogischen Einrichtung, schlagend werden. Freiheitsbeschränkungen sind an den Vorgaben des Art 5 EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit) bzw des Bundesverfassungsgesetzes über den Schutz der persönlichen Freiheit (PersFrBVG) zu messen. Das bedeutet, die Freiheitsbeschränkung muss jedenfalls einem

³¹ Eingehend dazu *Berka/Grabenwarter/Weber*, Studien zur Kinderrechtskonvention und ihrer Umsetzung in Österreich (2014), 39 ff.

anerkannten Zweck dienen. Art 5 EMRK als auch das PersFrBVG sehen die Möglichkeit des Freiheitsentzugs Minderjähriger „zum Zwecke überwachter Erziehung“ bzw „zum Zwecke notwendiger Erziehungsmaßnahmen“ vor.³² Abgesehen davon muss die Freiheitsbeschränkung immer unter möglichs- ter Schonung des Minderjährigen vorgenommen werden und verhältnismäßig sein.

Art 24 GRC, der die „Rechte des Kindes“ auf Unions- ebene festschreibt, enthält dem BVG Kinderrechte vergleichbare Garantien (Recht auf Schutz und Für- sorge, Recht auf Berücksichtigung der Kindermei- nung, Recht auf persönliche Beziehung zu beiden Elternteilen, Gebot des Vorrangs des Kindeswohls).³³ Da der VfGH die in der GRC garantierten Rechte unter bestimmten Voraussetzungen als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte anerkennt,³⁴ können die Rechte des Art 24 GRC – gerade mit Blick auf die inhaltlich und terminologisch vielfach gleich- laufenden Garantien des BVG Kinderrechte – wie innerstaatliche Grundrechte geltend gemacht und vor dem VfGH eingeklagt werden.³⁵

V. Europarechtliche Bezüge

Da Österreich ein Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, stellt sich die Frage, ob iZm der Regelung der Sachmaterie „Kinder- und Jugendhilferecht“ auch europarechtliche Vorgaben zu beachten sind. Diese Frage ist schnell beantwortet: Das Unionsrecht enthält keine derartigen Vorschriften. Denn Kind- heits- bzw Kinderrechtspolitik fällt (nach wie vor) in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.³⁶ Gewisse Berührungspun- kte können aber doch ausfindig gemacht werden. Zu denken ist dabei an die in der GRC europarechtlich verbürgten Kinderrechte, die im Anwendungsbe- reich des Unionsrechts³⁷ schlagend werden können

³² S Art 5 Abs 1 lit d EMRK bzw Art 2 Abs 1 Z 6 PersFrBVG.

³³ Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die GRC neben dem Art 24 eine weitere spezifische kinderrechtsbezo- gene Bestimmung enthält, nämlich Art 32, der das Verbot der Kinderarbeit und den Schutz von Jugendlichen am Ar- beitsplatz normiert. Im gegebenen Zusammenhang spielt Art 32 GRC aber keine Rolle.

³⁴ Nämlich dann, wenn die betreffende Garantie der GRC in der Formulierung und Bestimmtheit verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten der österreichischen Bundesver- fassung gleicht (VfSlg 19.632/2012).

³⁵ *Fuchs*, Art 24 GRC. Rechte des Kindes, in: *Holoubek/Lien- bacher* (Hrsg), GRC-Kommentar² (2019) Rz 17.

³⁶ Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der begrenzten Einzel- ermächtigung, wonach die EU nur über jene Kompetenzen verfügt, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragen wurden (Art 4 iVm Art 5 EUV).

³⁷ Aus Art 51 GRC ergibt sich, dass die GRC von den Mitglied- staaten bei der Durchführung des Unionsrechts unmittel- bar anzuwenden ist.

und damit Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Kindern haben können. Im innerstaatlichen Vollzug betrifft das etwa das Asylverfahren (zB Abschiebeentscheidungen von Kindern), aber auch die grenzüberschreitende Vollstreckung von Entscheidungen im Ehe- und Kindschaftsrecht.³⁸

VI. Völkerrechtliche Bezüge

Anders verhält es sich bei den völkerrechtlichen Bezügen. Österreich hat eine Reihe von völkerrechtlichen Verträgen abgeschlossen, die auf den Schutz von Kindern bzw heranwachsenden jungen Menschen abzielen. Allen voran steht das „Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes“ vom 20.11.1989, kurz die UN-Kinderrechtskonvention. Daneben wurden von Österreich aber auch weitere völkerrechtliche Verträge abgeschlossen, die auf den Schutz bestimmter Kinderrechte bzw auf den Schutz bestimmter Teilaspekte ihres Lebens abzielen. Für die hier behandelte Sachmaterie sind insb das „Europäische Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten“ sowie das „Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption“, kurz das Haager Adoptionsübereinkommen, von Bedeutung.

A. UN-Kinderrechtskonvention

Die UN-Kinderrechtskonvention wurde von Österreich 1992 als gesetzesändernder Staatsvertrag mit Erfüllungsvorbehalt ratifiziert.³⁹ Ein Erfüllungsvorbehalt bewirkt, dass der völkerrechtliche Vertrag innerstaatlich nicht unmittelbar anwendbar ist, sondern durch entsprechende Gesetze umzusetzen ist. Österreich hat 2011 die wichtigsten Kinderrechte der UN-Kinderrechtskonvention durch die Erlassung des BVG Kinderrechte in der Verfassung verankert, womit in diesem Umfang verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechtsansprüche geschaffen wurden.⁴⁰ Andere Verpflichtungen aus der UN-Kinderrechtskonvention wurden auf einfachgesetzlicher Ebene umgesetzt.

Bedeutung in Hinblick auf kinder- und jugendfürsorgerechtliche Maßnahmen haben, abgesehen von den vier Leitprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention: Recht auf Gleichbehandlung aller Kinder (Art 2), Vorrang des Kindeswohls (Art 3), Förderung von Entwicklungschancen (Art 6) und Berücksichtigung des Kinderwillens (Art 12) und der

grundsätzlichen Klarstellung, wonach für die Erziehung und Entwicklung der Kinder in erster Linie die Eltern verantwortlich sind (Art 18), insb folgende Bestimmungen: Recht auf Schutz und Fürsorge (Art 3), Recht des Kindes bei seinen Eltern zu leben, außer es widerspricht dem Kindeswohl (Art 9), Recht des Kindes, bei Betreuung außerhalb des familiären Umfelds auf besonderen staatlichen Schutz und Beistand (Art 20), Recht des Kindes auf gewaltfreie Erziehung (Art 19), sowie im Falle einer Adoption (in der Diktion des ABGB: „Annahme an Kindesstatt“), bei deren Abwicklung auch die Kinder- und Jugendhilfe eingebunden ist,⁴¹ das Gebot, dem Kindeswohl höchste Priorität beizumessen (Art 21).

Wie den bisherigen Ausführungen zu entnehmen ist, orientiert sich die österreichische Kinder- und Jugendhilfe erkennbar an den Grundwerten der UN-Kinderrechtskonvention und setzt die für ihren Bereich in Frage kommenden Vorgaben jedenfalls um. Durchwegs verweisen die Kinder- und Jugendhilfegesetze auch explizit auf die UN-Kinderrechtskonvention bzw darauf, bei der Aufgabenerfüllung die UN-Kinderrechtskonvention zu berücksichtigen.⁴²

Durch die Erlassung des BVG Kinderrechte haben die in den Kinder- und Jugendhilfegesetzen (und im Kindschaftsrecht des ABGB) einfachgesetzlich etablierten Kinderrechte in weiten Strecken überdies eine verfassungsrechtliche Untermauerung erfahren.

B. Europäisches Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten

Das vom Europarat geschaffene „Europäische Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten“ vom 25.1.1996 beruht auf Art 4 UN-Kinderrechtskonvention, der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in der UN-Kinderrechtskonvention anerkannten Rechte zu treffen. Das Übereinkommen, das von Österreich 2008 als gesetzesändernder Staatsvertrag mit Erfüllungsvorbehalt ratifiziert wurde,⁴³ sieht Maßnahmen zur Förderung von Kinderrechten, wie erweiterte Auskunfts- und Teilnahmerechte (insb in den sie berührenden kindschafts- bzw familienrechtlichen Verfahren), vor. Diese „prozessualen“ Rechte sollen die Durchsetzung der in der UN-Kinderrechtskonvention

³⁸ S dazu *Fuchs in Lienbacher/Holoubek* 94.

³⁹ BGBl 1993/7.

⁴⁰ S dazu die Ausführungen unter Pkt IV (Grundrechtliche Bezüge).

⁴¹ S dazu beispielhaft das StKJHG, 5. Abschnitt: Mitwirkung an der Adoption (§§ 36 ff).

⁴² S beispielhaft dafür § 1 Abs 3 StKJHG.

⁴³ BGBl III 2008/124.

verankerten „materiellen“ Kinderrechte erleichtern. Die österreichische Rechtsordnung entspricht (bereits) seit dem Inkrafttreten des KindRÄG 2001⁴⁴ den Vorgaben des Übereinkommens.⁴⁵

C. Haager Adoptionsübereinkommen

Das Haager Adoptionsübereinkommen, das auf der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht⁴⁶ am 29.5.1993 beschlossen wurde, soll sicherstellen, dass grenzüberschreitende Adoptionen nur zum Wohle des Kindes unter Wahrung seiner völkerrechtlich anerkannten Grundrechte stattfinden, und gleichzeitig soll damit der Entführung und der Verkauf von Kindern sowie der Handel mit Kindern zu Adoptionszwecken ein Riegel vorgeschoben werden. Das Haager Adoptionsübereinkommen enthält durch Festlegung eines standardisierten internationalen Verfahrens den Rechtsrahmen für grenzüberschreitende Adoptionen. Österreich hat das Übereinkommen ohne Gesetzesvorbehalt mit Wirkung von 1.9.1999 ratifiziert.⁴⁷ Damit ist das Übereinkommen in Österreich unmittelbar anwendbar und sind Auslandsadoptionen nach den Vorschriften dieses Übereinkommens durchzuführen. Darauf wird in den Kinder- und Jugendhilfegesetzen auch explizit verwiesen.⁴⁸

VII. Strukturelle Besonderheiten der Kinder- und Jugendhilfe

Abschließend soll noch kurz auf die strukturellen Besonderheiten der Kinder und Jugendhilfe eingegangen werden.

A. Zusammenarbeit mit privaten Einrichtungen

Träger der Kinder- und Jugendhilfe ist das – jeweilige – Land,⁴⁹ wobei die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe von den allgemeinen Behörden der Landesverwaltung besorgt werden, in der Regel von den Bezirksverwaltungsbehörden, die in der beruflichen Praxis allgemein als Jugendämter bezeichnet werden. Bestimmte Leistungen können aber auch ausgegliedert werden und von privaten Kinder- und

44 BGBl I 2000/135 idF BGBl I 2003/29.

45 S ErlRV 457 BlgNR 23. GP, 2.

46 Die Haager Konferenz für Internationales Privatrecht (HCCH) ist eine zwischenstaatliche Organisation mit der Aufgabe, an der fortschreitenden Vereinheitlichung der Regeln des Internationalen Privatrechts zu arbeiten (s Art 1 der Satzung), BGBl 1967/21.

47 BGBl III 1999/145.

48 S dazu beispielhaft § 38 StKJHG (Mitwirkung an der grenzüberschreitenden Adoption).

49 S dazu beispielhaft § 5 Abs 1 StKJHG: „Träger der Kinder- und Jugendhilfe ist das Land Steiermark (Kinder- und Jugendhilfeträger).“

Jugendhilfeeinrichtungen erbracht werden. Dazu ist festzuhalten, dass nur solche Leistungen übertragen werden können, die nicht explizit dem Kinder- und Jugendhilfeträger (KJHT) vorbehalten sind (aus gesetzlichen Gründen betrifft dies lediglich den nicht-hoheitlichen Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe). Durchgängig bedienen sich die Länder im Bereich der Leistungserbringung auch solcher Einrichtungen. Voraussetzung für die Beauftragung ist eine bescheidmäßige Bewilligung. Es wird seitens des KJHT festgestellt, ob die private Einrichtung nach ihrer sachlichen und persönlichen Ausstattung zur Erfüllung dieser Aufgaben geeignet ist. Die Beauftragung selbst erfolgt sodann im Rahmen eines privatrechtlichen Leistungsvertrages, in dem die Modalitäten der Leistungserbringung festgelegt werden. Im Sinne einer laufenden Qualitätssicherung unterliegt die Leistungserbringung durch private Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen einer umfassenden behördlichen Aufsicht des KJHT.⁵⁰

B. Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung

Obwohl das Kinder- und Jugendhilferecht dem öffentlichen Recht zugeordnet wird, bedient es sich in den Kernleistungsbereichen kaum der Instrumente des Hoheitsrechts. Das resultiert daraus, dass die Wahrnehmung der meisten Aufgaben iZm den Rechten und Pflichten im Rahmen der elterlichen Verantwortlichkeit und der familiären Privatsphäre stattfinden.

Welche der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe in hoheitlicher und welche in privatwirtschaftlicher Weise besorgt werden, war bezüglich der Gewährung von Erziehungshilfen lange Zeit nicht unstrittig.⁵¹

So vertreten die Gerichtshöfe des Öffentlichen Rechts in ständiger Rechtsprechung (und im Einklang mit ihnen auch die herrschende Lehre) die

50 S dazu beispielhaft § 7 StKJHG (Private Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen).

51 S dazu *Unterberger*, Die Tätigkeit des Kinder- und Jugendhilfeträgers zwischen Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung, Diplomarbeit JKU Linz (2022).



Foto: Fotowerkstatt Harter Straße Graz

ZUR AUTORIN: VAss. Mag. Dr. Beatrice Sommerauer ist seit 1993 als Assistentin an der Universität Graz beschäftigt. Sie forscht und lehrt am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft. Sie ist Autorin zahlreicher Publikationen, insb in den Rechtsbereichen Jugendrecht, Informationsrecht und vergleichendes Verwaltungsrecht.

Auffassung, dass der KJHT bei der Gewährung von Erziehungshilfen, einschließlich der Gewährung vorläufiger Erziehungshilfen nach § 211 ABGB [Interimskompetenz oder Notkompetenz des KJHT],⁵² nicht zu hoheitlichem Einschreiten ermächtigt ist.⁵³ Im Gegensatz dazu ging der Oberste Gerichtshof (OGH), die oberste Instanz in Zivil- und Strafsachen, bis 2021 in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Interimsmaßnahmen des KJHT der Hoheitsverwaltung zuordnen sind.⁵⁴

Mit der Entscheidung 1 Ob 211/20s vom 23.3.2021⁵⁵ beendete der OGH diese Judikaturdivergenz und schließt sich in Abkehr von seiner bisherigen Rechtsprechung in dieser Frage der Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts und der überwiegenden Lehre an, „dass der Kinder- und Jugendhilfeträger, wenn er eine vorläufige Maßnahme nach § 211 ABGB setzt, nicht hoheitlich, sondern privatrechtlich tätig wird.“⁵⁶ Ausschlaggebend für den Judikaturwandel des OGH war der im Rahmen des KindNamRÄG 2013⁵⁷ in das AußStrG neu eingeführte § 107a. Diese Bestimmung mit der Überschrift „Besondere Entscheidungen bei vom Kinder- und Jugendhilfeträger gesetzten Maßnahmen“ eröffnet der Person, in deren Obsorge durch eine vorläufige Maßnahme des KJHT eingegriffen wurde, die Möglichkeit, einen Ausspruch des PflEGschaftsgerichts darüber zu erwirken, ob die vom KJHT gesetzte Maßnahme unzulässig ist bzw war. Erklärt das PflEGschaftsgericht die Maßnahme für unzulässig, hat der KJHT diese sogleich zu beenden.⁵⁸ In

52 § 211 Abs 1 ABGB lautet: „Der Kinder- und Jugendhilfeträger hat die zur Wahrung des Wohles eines Minderjährigen erforderlichen gerichtlichen Verfügungen im Bereich der Obsorge zu beantragen. Bei Gefahr im Verzug kann er die erforderlichen Maßnahmen der Pflege und Erziehung vorläufig mit Wirksamkeit bis zur gerichtlichen Entscheidung selbst treffen; er hat diese Entscheidung unverzüglich, jedenfalls innerhalb von acht Tagen, zu beantragen. Im Umfang der getroffenen Maßnahmen ist der Kinder- und Jugendhilfeträger vorläufig mit der Obsorge betraut.“

53 Vgl dazu etwa VfSlg 11.492/1987, 18.154/2007, VwSlg 18.446 A/2012.

54 S dazu etwa OGH 24.6.2005, 1 Ob 49/05w.

55 Konkret ging es in dieser Entscheidung um die Haftung des KJHT nach ungerechtfertigter Kindesabnahme wegen Gefahr im Verzug. Bis zu dieser Entscheidung ordnete der OGH eine solche Maßnahme der Hoheitsverwaltung zu und behandelte daher Schadenersatzklagen im Rahmen des Amtshaftungsrechts. Nunmehr scheidet eine Amtshaftung in diesen Fällen aus, da Amtshaftung – als besondere Form des Schadenersatzrechts – nur bei „hoheitlichen Vollzugsunrecht“ greift.

56 S OGH 23.3.2021, 1 Ob 211/20s, Rz 16.

57 BGBl I 2013/15.

58 S § 107a Satz 3 AußStrG und die ErlRV 2004 BlgNR 24. GP, 40.

den Gesetzesmaterialien wird in dem Zusammenhang ausdrücklich festgehalten, dass der Jugendwohlfahrtsträger [Anm: nunmehr KJHT] durch sein faktisches Handeln im Zuge einer Maßnahme der Pflege und Erziehung bei Gefahr im Verzug „im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung“ agiere.⁵⁹ Der OGH kommt aufgrund dieser „klaren Aussagen“⁶⁰ zum Schluss, dass mit der Einführung der Möglichkeit eines gerichtlichen Ausspruchs über die Unzulässigkeit der vorläufigen Maßnahme, der die sofortige Beendigung durch den KJHT zu folgen hat, bei Einordnung dieser Maßnahme als hoheitliche Maßnahme (einer Verwaltungsbehörde) gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung nach Art 94 B-VG bzw Art 94 Abs 1 B-VG⁶¹ verstoßen worden wäre.⁶² „Es wäre einem Gericht [Anm: das Recht] eingeräumt worden, im ordentlichen Rechtsweg über die Rechtmäßigkeit der von einem Organ ausgeübten unmittelbaren Befehls- und Zwangsgewalt (also einem Verwaltungshandeln in Vollziehung der Gesetze) entscheiden zu können.“⁶³

Aus der Differenzierung zwischen privatrechtlicher und hoheitlicher Tätigkeit des KJHT folgen unterschiedliche Verfahren und Rechtsschutzsysteme.

Für die Entscheidungen des KJHT, die in hoheitlicher Vollziehung ergehen (zB Eignungsfeststellung für private Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen oder die Bewilligung privater Pflegeverhältnisse) finden die Verwaltungsverfahrensgesetze (AVG, VStG und VVG) Anwendung. Und damit etwa auch das Recht auf Akteneinsicht (s § 17 AVG). Die mittels Bescheid getroffenen Entscheidungen des KJHT unterliegen in der Folge dem öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzsystem.

Bei der Wahrnehmung der nichthoheitlichen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe (die eng mit den elterlichen Obsorgerechten verbunden sind), greifen dagegen die Bestimmungen des bürgerlichen Rechts. Dh, alle Entscheidungen des KJHT gegen den Willen der Eltern münden im familien- bzw kindschaftsrechtlichen Regime des ABGB und den verfahrensrechtlichen Bestimmungen des AußStrG.

59 S ErlRV 2004 BlgNR 24. GP, 9.

60 S OGH 23.3.2021, 1 Ob 211/20s, Rz 16.

61 Art 94 Abs 1 B-VG bestimmt, dass die Justiz von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt ist.

62 Art 94 Abs 2 B-VG, der eine Ausnahme davon „für einzelne Maßnahmen“ zulässt, trat erst später in Kraft (mit der B-VG-Novelle BGBl I 2013/114).

63 S OGH 23.3.2021, 1 Ob 211/20s, Rz 15.

Segregation von Geflüchteten an deutschen Schulen – Getrennt, aber gleich?



Von Ibrahim Kanalan

A. Einleitung

Die Gewährleistung des Grund- und Menschenrechts auf Bildung ist in Deutschland insbesondere für geflüchtete Kinder und Jugendliche bzw Kinder von Geflüchteten permanent mit Unabwägbarkeiten verbunden. Neben faktischen Zugangshürden wird die Inanspruchnahme des Rechts auf Bildung teilweise durch gesetzliche Regelungen sowie teilweise durch die Verwaltung erschwert oder gar behindert.¹ Dies gilt vor allem für Kinder und Jugendliche, die in Aufnahmeeinrichtungen² untergebracht sind.

Eine neuere Praxis ist die sog Ersatzbeschulung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen. Statt einer gewöhnlichen Beschulung in Regelschulen, also innerhalb des regulären Schulsystems, erfolgt eine Ersatzbeschulung in den Aufnahmeeinrichtungen. Diese Praxis der Segregation wird seit längerer Zeit insbesondere in den sog AnKER-Zentren³ praktiziert.⁴ Seit dem Frühjahr 2024 hat sich auch das Bundesland Berlin entschieden, die Beschulung teilweise

1 Siehe etwa Flüchtlingsrat Berlin, Bildungsgerechtigkeit für geflüchtete Kinder und Jugendliche, Berlin 2017, abrufbar unter: https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/Publication_Fachtagung_Bildungsgerechtigkeit_digital.pdf.

2 Aufnahmeeinrichtungen sind Einrichtungen der Länder, die sie für die Unterbringung von Asylsuchenden bereit zu stellen haben, vgl § 44 AsylG. Aufnahmeeinrichtungen dienen der Unterbringung von Asylsuchenden grundsätzlich unmittelbar nach Ankunft in Deutschland (=Erstaufnahmeeinrichtungen). Die Verpflichtung, in den Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen, besteht grundsätzlich bis zur Entscheidung über den Asylantrag, im Falle einer Ablehnung des Antrages jedoch bis zur Ausreise oder Abschiebung. Dies darf grundsätzlich nicht länger als 18 Monate und bei Familien mit Kindern nicht länger als sechs Monate betragen. Davon gibt es aber zahlreiche Ausnahmen, sodass auch ein längerer Aufenthalt als 18 Monate in Aufnahmeeinrichtungen möglich ist, vgl § 47 AsylG.

3 AnKER-Zentren bzw AnKER-Einrichtungen sind spezielle Aufnahmeeinrichtungen nach § 47 AsylG, in denen zentral und konzentriert die Aufnahme und Unterbringung der Asylsuchenden, die Entscheidung über den Asylantrag und die Rückführung erfolgen soll. Diese besonderen Aufnahmeeinrichtungen gibt es in folgenden Bundesländern: Bayern, Sachsen und Saarland. Andere Bundesländer haben funktionsgleiche Einrichtungen, ohne den Namen zu verwenden. Siehe zu den AnKER-Zentren und damit verbundenen Rechtseinschränkungen etwa *Junghans*, Der Evaluationsbericht des BAMF zu AnKER-Einrichtungen, ZAR 2021, 365.

4 Siehe dazu *Wrase/Hashemi Yekani*, Das Recht auf Bildung und Zugang zur Regelschule für geflüchtete Kinder und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer, Rechtsgutachten, Berlin, Oktober 2019, 20 ff.

in den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen bzw in den Notunterkünften⁵ vorzunehmen.⁶

Diese Segregation wirft verfassungs-, europa- und völkerrechtliche Frage auf. Vor diesem Hintergrund stellt sich daher die Frage, ob diese Praxis mit dem Grund- und Menschenrecht auf Bildung sowie mit dem Diskriminierungsverbot vereinbar ist. Ausgehend von diesen Fragen werden in diesem Beitrag zunächst die rechtlichen Grundlagen der Beschulung in Deutschland (B.I.) sowie die Formen der Beschulung von neuen Zugewanderten (B.II) dargestellt und die Praxis der Segregation bei der Beschulung skizziert (B.III.). Anschließend wird untersucht, ob eine gesonderte Beschulung aus verfassungs-, europa- und völkerrechtlicher Perspektive zulässig ist (C.I.- C.II.).

B. Beschulung von Geflüchteten in Deutschland

I. Rechtliche Grundlagen der Beschulung: Schulpflicht und Schulrecht

Die Grundlage für die Beschulung findet sich in den Schulgesetzen der Bundesländer. Diese bestimmen vor allem, ob eine Schulpflicht⁷ oder ein Schulrecht⁸ (Schulzugangsrecht) besteht. Danach entscheidet sich auch das Recht von Geflüchteten auf Zugang zur Bildung auf der einfachgesetzlichen Ebene.

Während etwa in Baden-Württemberg die Schulpflicht allgemein an den Wohnsitz, den gewöhnlichen Aufenthalt oder an die Ausbildungsstätte in diesem Bundesland anknüpft, sieht das Landesrecht bei Kindern mit einer Aufenthaltsgestattung⁹ vor, dass die Schulpflicht sechs Monate nach dem

Zuzug aus dem Ausland besteht (§ 72 SchG). Insofern ist gesetzlich eine Wartefrist normiert. In Bayern beträgt die Wartefrist für Personen mit einer Aufenthaltsgestattung drei Monate nach dem Zuzug (vgl Art 35 Abs 1 S 2 Nr 1 BayEUG). In Berlin hingegen besteht keine Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Personengruppen bzw aufgrund des Aufenthaltsstatus, sodass die Schulpflicht auch für Personen mit einer Aufenthaltsgestattung gilt, soweit zB die Wohnung oder der gewöhnliche Aufenthalt in Berlin ist (§ 41 Abs 1, 2 SchulGB)^{10, 11}

Wieder andere Bundesländer knüpfen die Schulpflicht an eine asylrechtliche Zuweisung¹² an. In Rheinland-Pfalz etwa unterfallen Kinder mit einer Aufenthaltsgestattung der Schulpflicht, sobald sie einer Gemeinde zugewiesen sind (und solange ihr Aufenthalt gestattet ist), § 56 Abs 2 S 1 SchulG.¹³ Vor einer Zuweisung besteht in Rheinland-Pfalz allerdings bereits ein Schulrecht (Schulzugangsrecht), § 56 Abs 2 S 4 SchulG.¹⁴

II. Formen der Beschulung von neuen zugewanderten Kindern und Jugendlichen

Soweit eine Schulpflicht bzw ein Schulzugangsrecht besteht, müssen die Schulbehörden neu zugewanderte Kinder und Jugendliche aufnehmen. Dies gilt grundsätzlich ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit und den Aufenthaltsstatus, also damit auch für Kinder von Geflüchteten.

Bei der Aufnahme in das Schulsystem und in die Schulgemeinschaft verfahren die Bundesländer aufgrund der bestehenden Kompetenz der Länder im Bildungsbereich bei der Beschulung von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen ohne deutsche Sprachkenntnisse mit unterschiedlichen

5 Notunterkünfte sind Aufnahmeeinrichtungen, die lediglich die vorübergehende Unterbringung von Asylsuchenden gewährleisten sollen. Das können Sporthallen sein, die umfunktioniert werden; Leichtbauhallen etwa auf dem Gelände eines ehemaligen Flughafens, die dafür umgebaut werden oder Container-Unterkünfte.

6 Vgl. *Kanalan*, Zurück zu „separate but equal“?: Zur Segregation von geflüchteten Kindern und Jugendlichen in Berliner Schulen, VerfBlog, 2024/4/06, <https://verfassungsblog.de/zuruck-zu-separate-but-equal/>, DOI: 10.59704/962a364a04c3af75.

7 Schulpflicht bedeutet, dass eine Schulbesuchspflicht besteht, die ggf durch staatliche Zwangsmittel durchgesetzt werden kann.

8 Schulrecht meint im Gegensatz zur Schulpflicht, dass „nur“ ein Recht bzw Anspruch auf den Besuch der öffentlichen Schulen besteht (Schulzugangsrecht), der Besuch aber freiwillig erfolgt.

9 Eine Aufenthaltsgestattung (§ 55 AsylG) erhalten Asylsuchende zum Zwecke der Durchführung des Asylverfahrens. Sie ist kein Aufenthaltstitel und mit zahlreichen Einschränkungen verbunden.

10 Ausführlich zu den Rechtsgrundlagen und Einzelheiten in Berlin siehe Leitfaden zur Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in die Schule, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Hrsg), Berlin 2023, 2 ff.

11 Vgl für einen Überblick Deutsches Institut für Menschenrechte, Welchen Zugang haben geflüchtete Kinder zu Schulen?, Ergebnisse einer Befragung der Bundesländer, Antworten 2019; *Massumi ua*, Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem (2015) 36 ff.

12 Eine Zuweisung (landesinterne Verteilung) erfolgt nach § 50 AsylG. Die Zuweisung wird ua vorgenommen, wenn keine Verpflichtung mehr besteht in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, siehe dazu oben FN 2.

13 Für ähnliche Regelungen anderer Bundesländer siehe *Massumi ua*, Schulsystem 37 f.

14 Weitere Bundesländer, die nur ein Schulrecht gewähren sind etwa Brandenburg oder Sachsen, siehe *Massumi ua*, Schulsystem 37 f.

Modellen bzw Formen.¹⁵ Berlin beispielsweise geht bei der Beschulung nach der Form der „Direktintegration“ und der „Willkommensklassen“ vor.¹⁶ Direktintegration bedeutet eine direkte Aufnahme in eine Regelklasse. Eine Trennung in verschiedene Schulklassen zwischen den Schülerinnen und Schülern wegen des Aufenthaltsstatus und der schulischen Kenntnisse, insbesondere der Sprachkenntnisse, scheidet damit aus. Anders verhält sich dies bei den sog Willkommensklassen, die als temporäre Lerngruppen konzipiert sind. Bei dieser Form der Beschulung werden die Schülerinnen und Schüler, die die deutsche Sprache nicht ausreichend beherrschen, in den besonderen Lerngruppen auf den Übergang in die Regelklassen vorbereitet. Die Willkommensklassen existieren parallel neben den Regelklassen, sind räumlich in den regulären Schulen integriert und können an allen Schulen eingerichtet werden.

Nordrhein-Westfalen hingegen setzt drei Aufnahmeformen an: die vollständige Aufnahme in den Regelunterricht, die teilweise Aufnahme in den Regelunterricht verbunden mit dem Besuch einer Lerngruppe sowie der ausschließliche Besuch einer Lerngruppe.¹⁷ Dabei sind auch in diesem Bundesland die Lerngruppen Teil des regulären Schulsystems ohne eine räumliche Trennung zu erfahren.

In Bayern ist die Regelform der Beschulung von neu zugewanderten Kindern die Aufnahme in sog „Deutschklassen“.¹⁸ Die „Deutschklassen“ sind schulartunabhängig und können an allen Schulen errichtet werden. Es handelt sich um spezielle Lerngruppen, die an den Regelschulen angesiedelt werden. In diesen Lerngruppen werden die neu zugewanderten Kinder im Regelfall in allen Schulfächern separat unterrichtet. Alternativ ist die Teilnahme der Kinder am Unterricht mit Ausnahme des Pflichtfaches Deutsch auch in regulären Klassenverbänden vorgesehen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass teilweise zwar eine Trennung der Lerngruppen von den Regelklassen vorgenommen wird. Eine organisatorische und räumliche Trennung soll allerdings nicht

stattfinden. Zumindest in den Pausen, bei Feierlichkeiten der Schulen etc besteht eine Gemeinschaft.

III. Segregation von geflüchteten Kindern

Wie gesehen unterliegen auch geflüchtete Kinder und Jugendliche der Schulpflicht bzw ihnen steht ein Schulzugangsrecht zu. Auch gelten die oben skizzierten Beschulungsmodelle für diese Personengruppe. Tatsächlich verläuft die Verwirklichung dieses Rechts in der Realität selten zeitnah und ohne Schwierigkeiten. Oftmals wird die Verwirklichung des Rechts auf Bildung hinausgezögert oder gar verhindert. Die Verweigerung der Gewährung des Rechts auf Bildung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen ist kein neues Problem, sondern weist vielmehr eine Kontinuität auf.¹⁹ So äußerte sich auch der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen „Abschließenden Bemerkungen“ zu Deutschland wiederholt besorgt über den beschränkten Zugang von geflüchteten Kindern und Jugendlichen zur Bildung.²⁰

Tatsächlich ist die Zahl der Personen in den Aufnahmeeinrichtungen, die nicht eingeschult werden, sehr hoch. Nach einer Studie im Auftrag vom Deutschen Komitee für UNICEF aus dem Jahr 2017 werden nur rund 34 % der Kinder und Jugendlichen in den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen in (regulären) Schulen beschult.²¹ Zu beobachten ist eine weitere Entwicklung dahingehend, dass die Geflüchteten in den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen beschult werden. Während früher zumindest zeitlich verzögert eine Beschulung innerhalb des regulären Schulsystems vollzogen wurde, unterbleibt nunmehr die Beschulung innerhalb des regulären Schulsystems.

In den AnKER-Zentren in Bayern beispielsweise wurden „Bildungseinrichtungen“ bzw sog Deutschklassen geschaffen, in denen die geflüchteten Kinder und Jugendlichen beschult werden. Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus meint, bei den „Deutschklassen“ in den AnKER-Zentren handle es sich um „Außenklassen“, die Teil des regulären staatlichen Schulsystems seien und grundsätzlich gleiche Rahmenbedingungen anbieten

15 Siehe ausführlich dazu *Grießbach*, Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im Schulsystem, ASYLMAGAZIN 2017, 5, 9 ff.

16 Siehe ausführlich dazu Leitfaden, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, 3, 13 ff.

17 Rahmenkonzept zur Beschulung von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen, Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen, Juli 2022, 10 f.

18 Siehe ausführlich dazu Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Schulartunabhängige Deutschklassen, Rahmenkonzept, April 2024.

19 Siehe dazu etwa *Lewek/Naber*, Kindheit im Wartezustand, Studie zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingsunterkünften in Deutschland (2017) 41 f.; *Berthold*, In erster Linie Kinder. Flüchtlingskinder in Deutschland (2014) insb 50 ff.

20 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Germany, UN-Doc. CRC/C/DEU/CO/5-6, Z 39 lit d.

21 Vgl. *Lewek/Naber*, Kindheit im Wartezustand 41. 22 % werden im Regelunterricht in Schulen und 11,9 % in Willkommensklassen in Schulen beschult.

würden.²² Seit dem Schuljahr 2018/2019 werden geflüchtete Kinder und Jugendliche mit nicht deutscher Muttersprache in Grund- und Mittelschulen in sog Deutschklassen unterrichtet, von denen viele in den „Außenklassen“ in den AnKER-Zentren beschult werden.²³ Auch in Sachsen werden seit mehreren Jahren geflüchtete Kinder und Jugendliche in den Einrichtungen in Aufnahmeeinrichtungen beschult, die sich deutlich von den regulären Bildungseinrichtungen unterscheiden.²⁴

Aktuell hat das Land Berlin begonnen, geflüchtete Kinder und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen bzw in Notunterkünften zu beschulen. Seit Februar 2024 findet der Unterricht für mehrere hundert Kinder separat in einer Notunterkunft statt.²⁵ Die Beschulung in den Notunterkünften soll in Zusammenhang mit der Errichtung von 16 sog Container-Dörfern²⁶ deutlich erweitert werden.²⁷ Wie in Bayern geht das zuständige Ministerium (Senatsverwaltung) in Berlin davon aus, dass es sich bei den separaten Bildungseinrichtungen in den Aufnahmeeinrichtungen um einen Teil des regulären Schulsystems handle, namentlich um Filialen der regulären Schulen mit vergleichbaren Rahmenbedingungen.

Zu beobachten ist, dass anstelle des regulären Zugangs zur Bildung schleichend eine neue Form der Beschulung in den Aufnahmeeinrichtungen etabliert wird.²⁸ Zwar wird mit Nachdruck die Behauptung aufrechterhalten, dass die Rahmenbedingungen im Wesentlichen gleich seien, dennoch ist Segregation nicht zu übersehen. Während in Berlin Kapazitätsprobleme als Begründung angeführt werden,²⁹ behilft sich Bayern mit dem Argument der

Entlastung der Standortkommunen und der Begrenzung der Fluktuation an umliegenden Schulen.³⁰

C. Rechtliche Zulässigkeit der Segregation

Das Vorgehen in einigen deutschen Bundesländern wirft die Frage auf, ob diese Praxis verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Vorgaben standhält.

I. Rechtliche Grundlagen des Rechts auf Bildung und das Diskriminierungsverbot

Das Recht auf Bildung ist auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene als Menschenrecht vorgesehen. Zudem wird dieses Recht durch das Diskriminierungsverbot flankiert.

1. Nationale Ebene

Im Grundgesetz ist das Recht auf Bildung nicht ausdrücklich normiert. Allerdings hat das Bundesverfassungsgesetz (BVerfG) in seiner Entscheidung „Bundesnotbremse II“ festgestellt, dass sich das Recht auf schulische Bildung aus Art 2 Abs 1 iVm Art 7 Abs 1 GG ergibt.³¹ Dieses Recht umfasst verschiedene Gewährleistungsdimensionen, unter anderem: einen Anspruch auf unverzichtbare Mindeststandards von Bildungsangeboten (originärer Leistungsanspruch), ein Recht auf gleichen Zugang zu staatlichen Bildungsangeboten im Rahmen des vorhandenen Schulsystems (gleichberechtigtes Teilhabe- und Zugangsrecht) und ein Abwehrrecht gegen staatliche Maßnahmen.³² Dieses Recht gilt unabhängig vom Aufenthaltsstatus für alle Kinder und Jugendliche. Auf Landesebene ist das Recht auf Bildung in den meisten Landesverfassungen hingegen explizit festgehalten.³³

22 Vgl die Antwort des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus auf Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Wild, Drucksache 18/1495, 2 f.

23 Antwort des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus auf Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Wild, Drucksache 18/1495, 1 ff.

24 Vgl *Wrase/Hashemi Yekani*, Rechtsgutachten 21.

25 Siehe dazu *Kanalan*, VerfBlog, 2024/4/06; vgl auch die Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 1.8.2024 auf Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Eralp und Brychcy, Drucksache 19/19748, 1 ff.

26 Siehe Pressemitteilung der Senatskanzlei Berlin vom 26.3.2024 abrufbar unter: <https://www.berlin.de/rbmsk-zl/aktuelles/pressemitteilungen/2024/pressemitteilung.1431518.php>.

27 Vgl Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 1.8.2024 auf Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Eralp und Brychcy, Drucksache 19/19748, 6 sowie *Kanalan*, VerfBlog, 2024/4/06.

28 Vgl *Lewek/Naber*, Kindheit im Wartezustand. 41; siehe auch *Wrase/Hashemi Yekani*, Rechtsgutachten 20 f mwN.

29 Vgl. *Kanalan*, VerfBlog, 2024/4/06 mit entsprechenden Nachweisen.

30 Antwort des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus auf Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Wild, Drucksache 18/1495, 4.

31 BVerfG, 19.11.2021, 1 BvR 971/21. Siehe dazu etwa *Wrase*, Ein Beschluss mit weitreichenden Folgen: Das Recht auf schulische Bildung nach der Schulschließungs-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, VerfBlog, 2021/12/05, <https://verfassungsblog.de/ein-beschluss-mit-weitreichenden-folgen/>, DOI: 10.17176/20211206-021910-0; *Nettesheim*, Schule als Markt staatlicher Bildungsangebote: Anmerkungen zum Beschluss des BVerfG vom 19. November 2021 („Bundesnotbremse II – Schulschließungen“), VerfBlog, 2021/11/30, <https://verfassungsblog.de/schule-als-markt-staatlicher-bildungsangebote/>, DOI: 10.17176/20211130-211227-0.

32 BVerfG, 19.11.2021, 1 BvR 971/21, Rn 51 ff. Siehe auch *Wrase*, VerfBlog, 2021/12/05.

33 Siehe für einen Überblick etwa *Dern/Schmid/Spangenberg*, Schutz vor Diskriminierung im Schulbereich (2012) 40 ff.

2. Supranationale Ebene (EU-Recht)

Im Unionsrecht ist das Recht auf Bildung in Art 14 EU-Grundrechtecharta (EU-GRC) normiert.³⁴ Neben dieser primärrechtlichen Grundlage wird für Personen, die internationalen Schutz suchen, damit also auch für Geflüchtete und Asylsuchende, das Recht auf Bildung speziell im Sekundärrecht geregelt. Nach Art 16 der Neufassung der Aufnahme-Richtlinie 2024³⁵ haben die Mitgliedstaaten geflüchteten Kindern den gleichen Zugang zu Bildung wie ihren eigenen Staatsangehörigen und unter ähnlichen Bedingungen zu gewähren. Weiter ist grundsätzlich der Unterricht für geflüchtete Kinder in den der eigenen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu integrieren und hat von gleicher Qualität zu sein. Art 16 Abs 2 Aufnahme-Richtlinie 2024 bestimmt zudem, dass der Zugang zum Bildungssystem so bald wie möglich zu gewähren ist und dass die Gewährung des Zugangs nicht um mehr als zwei Monate, nachdem der Antrag auf internationalen Schutz eingereicht wurde, verzögert wird. Dabei muss Bildung im Rahmen des regulären Bildungssystems gewährt werden. Nur als vorübergehende Maßnahme und für einen Zeitraum von höchstens einem Monat kann der Unterricht außerhalb des regulären Bildungssystems angeboten werden.

Anders als in Art 14 Abs 1 S 1 der Aufnahme-Richtlinie in ihrer Fassung von 2013, darf der Unterricht nicht in Unterbringungszentren erfolgen. Die ausnahmsweise Segregation ist nach der neuen Richtlinie nicht mehr möglich.³⁶

3. Internationale Ebene

Im Völkerrecht ist das Recht auf Bildung unverbindlich in Art 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) verankert. Verbindlich normiert Art 13 UN-Sozialpakt das Recht eines jeden auf Bildung.³⁷ Bei der Umsetzung dieses Menschenrechts müssen die Vertragsstaaten dabei die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und

Adaptierbarkeit beachten.³⁸ Bei der Zugänglichkeit betont der UN-Sozialausschuss, dass alle ohne Unterschied Zugang zu Bildungseinrichtungen haben müssen. Das bedeutet ua, dass Bildung nach dem Gesetz und *de facto* für alle zugänglich sein muss, insbesondere für die schwächsten Gruppen, ohne dass eine Diskriminierung aus einem der unzulässigen Gründe stattfindet.³⁹

Das Diskriminierungsverbot ist zudem in Art 2 Abs 2 UN-Sozialpakt verankert. Nach Ansicht des Ausschusses ist das Diskriminierungsverbot „weder allmählich zu verwirklichen noch von der Verfügbarkeit von Ressourcen abhängig. Es findet in vollem Umfang und umgehend auf alle Aspekte der Bildung Anwendung und umfasst alle völkerrechtlich unzulässigen Gründe der Diskriminierung.“⁴⁰

Der Ausschuss bekräftigt unmissverständlich, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf alle Personen im Schulalter Anwendung findet, die ihren Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates haben. Dabei kommt es für die Gleichbehandlung weder auf die Staatsangehörigkeit noch auf den Aufenthaltsstatus an.⁴¹

Speziell für Geflüchtete sichert Art 22 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) zusätzlich das Recht auf Bildung ab. Diese Norm verpflichtet die Vertragsstaaten das Recht auf Bildung diskriminierungsfrei, wie für eigene Staatsangehörige, zu gewährleisten.⁴² Der persönliche Anwendungsbereich umfasst alle Flüchtlinge, so auch Asylsuchende.⁴³

Auch weitere internationale Konventionen kodifizieren und konkretisieren das Recht auf Bildung. Während Art 28 UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) dieses Recht allgemein für alle Kinder normiert, sichert Art 24 Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) das Recht auf Bildung für Menschen mit Behinderung. Zudem wird das Recht auf Bildung ohne Diskriminierung gewährleistet, vgl Art 24 Abs 1 S 2 UN-BRK und Art 2 UN-KRK.

34 Ausführlich dazu siehe etwa Kingreen, in Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV Kommentar⁶ (2022), Art 14 EU GRC; Thiele, in Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV² (2023), Art. 14 EU GRC.

35 Richtlinie (EU) 2024/1346 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABI L, 2024/1346, 22.5.2024.

36 Auch Erwägungsgrund Nr 48 der Neufassung der Richtlinie betont den diskriminierungsfreien Zugang zur Bildung sowie, dass grundsätzlich der Unterricht in das reguläre Unterrichtsangebot integriert werden soll.

37 Siehe dazu etwa UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr 13, 1999, UN-Doc. E/C.12/1999/10.

38 UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr 13, 1999, Rn 6 ff.

39 UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr 13, 1999, Rn 6, 31 ff.

40 UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr 13, 1999, Rn 31.

41 UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr 13, 1999, Rn 34.

42 Siehe Goldbach, in Hruschka (Hrsg), Genfer Flüchtlingskonvention, 2022, Art. 22 GFK Rn 40 ff.; Keicher/Weidmann in Decker/Bader/Kothe (Hrsg), BeckOK Migrations- und Integrationsrecht¹⁹, Art 22 GFK (Stand: 15.1.2024).

43 Keicher/Weidmann in Decker/Bader/Kothe Art 22 GFK, Rn 1 mit Nachweisen zu anderer Ansicht.



Foto: Privat

ZUM AUTOR: Priv. Doz. Dr. **Ibrahim Kanalan** vertritt im Wintersemester 2024 den Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Sozialrecht an der Universität Halle-Wittenberg. Er promovierte an der Universität Bremen und habilitierte sich an der Universität Erlangen-Nürnberg. Forschungsaufenthalte verbrachte er an der Universität Brasilia und Universität Glasgow. Seine Forschungsschwerpunkte sind Internationaler Menschenrechtsschutz, Verfassungsrecht, Migrations- und Sozialrecht sowie Europa- und Völkerrecht. Er ist verheiratet und hat ein Kind.

Im europäischen regionalen Völkerrecht ist das Recht auf Bildung in Art 2 Zusatzprotokoll I zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert.⁴⁴ Auch danach muss das Recht auf Bildung diskriminierungsfrei gewährleistet werden.⁴⁵ Der EGMR hat mehrfach deutlich betont, dass eine Segregation beim Recht auf Bildung aufgrund des Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot aus Art 14 EMRK iVm Art 2 ZP I EMRK unzulässig ist.⁴⁶

4. Zwischenergebnis

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Recht auf Bildung auf der nationalen, internationalen und europäischen Ebene vielfach abgesichert ist. Dieses Recht gilt für alle Kinder ohne Rücksicht auf den Aufenthaltsstatus und damit insbesondere für Asylsuchende.

II. Rechtswidrigkeit der Segregation an deutschen Schulen

Gemessen an den soeben beschriebenen Rechtsgrundlagen ist die in einigen deutschen Bundesländern praktizierte Segregation in vielfacher Hinsicht rechtswidrig. Sie verstößt gegen das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf schulische Bildung aus Art 2 Abs 1 iVm Art 7 Abs 1 GG, gegen das Menschenrecht auf Bildung nach Art 13 UN-Sozialpakt, Art 14 EU-GRC sowie Art 16 Aufnahmerichtlinie und gegen das Diskriminierungsverbot aus Art 2 Abs 2 UN-Sozialpakt sowie gegen Art 2 ZP I EMRK iVm Art 14 EMRK.

1. Verstoß gegen das Verfassungsrecht

Die oben erwähnte Segregation in den Aufnahmeeinrichtungen hält den verfassungsrechtlichen

Anforderungen nicht stand. Sie verletzt das Recht auf schulische Bildung sowie das Recht auf Gleichbehandlung. Unabhängig davon, ob die Berliner „Willkommensklassen“ oder die Bayerischen „Deutschklassen“ in den Aufnahmeeinrichtungen tatsächlich Teil des regulären Schulsystems sind,⁴⁷ erfüllen sie die vom BVerfG an die staatliche Gewährleistungspflicht gestellten Anforderungen nicht. Zwar folgt nach dem BVerfG aus dem Recht auf Bildung im Grundsatz kein originärer Leistungsanspruch auf eine bestimmte Gestaltung staatlicher Schulen.⁴⁸ Allerdings betont das höchste Verfassungsgericht die staatliche Verpflichtung, die eigenverantwortliche Persönlichkeitsentwicklung der Kinder und Jugendlichen *in die Gemeinschaft* zu unterstützen und zu fördern. Die schulische Bildung ermöglicht und ist Garant dafür, dass Kinder und Jugendliche ihre Fähigkeiten und Begabungen entfalten und selbstbestimmt an der Gesellschaft teilnehmen und teilhaben. Wesentlich hierfür sei die Herausbildung sozialer Kompetenzen durch die in der Schule stattfindende soziale Interaktion der Schülerinnen und Schüler untereinander und mit dem Lehrpersonal.⁴⁹ Eben diese Persönlichkeitsentwicklung in der Gemeinschaft, die Teilhabe an dieser sowie die Interaktion mit Schülerinnen und Schülern aus den regulären Schulen wird durch die Segregation verhindert.

Eine Rechtfertigung der Einschränkung der allgemeinen staatlichen Gewährleistungspflicht ist dabei nicht ersichtlich. Insbesondere das Argument der fehlenden Kapazitäten überzeugt nicht. Denn die Verwaltung setzt gerade für die Errichtung der „Willkommensklassen“ in den Aufnahmeeinrichtungen finanzielle Ressourcen ein. Diese könnten indes auch dafür eingesetzt werden, das Angebot der regulären Schulen zu erweitern und den Gegebenheiten anzupassen.

Zudem muss der Staat alternative Beschulungsmöglichkeiten prüfen und sie ggf schaffen. Eine andere Möglichkeit könnte etwa darin bestehen, Schichtunterricht in den regulären Schulen einzuführen, also den Unterricht am Nachmittag durchzuführen.

⁴⁴ Ausführlich dazu etwa *Hanschmann in Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer* (Hrsg), Europäische Menschenrechtskonvention⁴ (2017), Zusatzprotokoll zur EMRK, Art 2 Recht auf Bildung.

⁴⁵ *Hanschmann in Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer* Art 2, Rn. 8.

⁴⁶ EGMR, 30.5.2013, 7973/10, Rn 60 ff, 72 mwN; siehe auch EGMR, 29.1.2013, 11.146/11 (Rs. Horváth und Kiss/ Ungarn).

⁴⁷ Die Berliner Senatsverwaltung selbst spricht von einer „Kooperation“ mit der Stammschule und den umliegenden Schulen: Senatskanzlei, Zentrale Beschulung an den Unterkünften Tegel und Tempelhof, Pressemitteilung vom 21.11.2023, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1387449.php>. Ausführlich zu diesem Punkt mit den entsprechenden Nachweisen siehe *Kanalan, VerfBlog*, 2024/4/06.

⁴⁸ BVerfG, 19.11.2021, 1 BvR 971/21, Rn 52.

⁴⁹ BVerfG, 19.11.2021, 1 BvR 971/21, Rn 50.

Anstatt Schulcontainer in den Aufnahmeeinrichtungen aufzustellen, könnten sie auf den Geländen der regulären Schulen aufgestellt und für alle Schülerinnen und Schüler verwendet werden. Auf diese Weise könnten die geflüchteten Kinder in bestimmten Fächern mit „regulären“ Schülerinnen und Schülern unterrichtet werden und ihre eigenverantwortliche Persönlichkeit *in der Gemeinschaft* entwickeln.

Auch die Argumente aus Bayern genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Die Entlastung der Standortkommunen sowie die Begrenzung der Fluktuation an umliegenden Schulen können die Segregation nicht rechtfertigen. Die Entlastung der Kommunen kann mannigfaltig vorgenommen werden als die geflüchteten Kinder von den regulären Schulen zu trennen und für sie gesonderte Bildungseinrichtungen zu schaffen. Die Segregation ist nicht das mildeste Mittel. Sie ist auch nicht verhältnismäßig, da die Rechtspositionen der Kinder schwerer wiegen als die Entlastung der Kommunen. Dabei überzeugt auch die Begrenzung der Fluktuation als Rechtfertigung nicht. Der Ein- und Auszug von Menschen in bzw. aus einer Kommune oder Stadt ist naturgemäß weit verbreitet und nichts Un- bzw. Außergewöhnliches. Abgesehen davon kommen auch hier mildere Mittel in Betracht. Auch der Einwand der schulorganisatorischen Aspekte überwiegt also nicht die Grundrechte der geflüchteten Kinder, sodass die Trennung zum Zwecke der Begrenzung der Fluktuation unverhältnismäßig ist.

Die Segregation verletzt überdies das Recht auf gleiche Teilhabe (Art 2 Abs 1 iVm Art 7 Abs 1 GG). Das BVerfG nimmt eine Verletzung der teilhaberechtlichen Gewährleistungsdimension des Rechts auf schulische Bildung an, wenn staatliche Einrichtungen die Zugangsvoraussetzungen zu Schulen willkürlich oder diskriminierend ausgestalten oder anwenden.⁵⁰ Das ist hier der Fall. Während sich die Zugangsvoraussetzungen in Berlin für die Beschulung nach Wohnsitz bzw. dem gewöhnlichen Aufenthalt richten, wird für geflüchtete Kinder und Jugendliche darauf abgestellt, dass sie in einer bestimmten Aufnahmeeinrichtung, konkret in den Notunterkünften, untergebracht sind. Sie werden insbesondere gegenüber einheimischen und neuzugewanderten Kindern unterschiedlich behandelt. Rechtfertigungsgründe für diese Ungleichbehandlung sind nicht ersichtlich,⁵¹ insbesondere

kann der Kapazitätsmangel, wie gezeigt, die Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen. In Bayern wird aufgrund des Aufenthaltsstatus bzw. aufgrund der Wohnsituation eine Ungleichbehandlung vorgenommen, also die Zugangsvoraussetzungen unterschiedlich ausgestaltet. Auch diese Ungleichbehandlung kann aus den oben genannten Gründen nicht gerechtfertigt werden.

Zudem liegt ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art 3 Abs 1 GG vor. Die Segregation kann nicht gerechtfertigt werden. Aufgrund der Tatsache, dass ein Freiheitsrecht betroffen ist – konkret das Recht auf schulische Bildung – und die Betroffenen selbst durch eigenes Verhalten das Vorliegen des Differenzierungsmerkmals – sei es Aufenthaltsstatus oder Wohnsituation – nicht beeinflussen können, sind die Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe streng.⁵² Auch handelt es sich bei dem Aufenthaltsstatus um ein Kriterium, das sich an die in Art 3 Abs 3 GG normierten Diskriminierungsmerkmale annähert.⁵³ Diesen strengen Anforderungen genügen die vortragenen Gründe „Entlastung der Standortkommunen“, „die Begrenzung der Fluktuation“ und „fehlende Kapazitäten“ in keiner Weise. Wie bereits ausgeführt, kommen mildere Maßnahmen in Betracht, um diesen Interessen zu genügen.⁵⁴

Die oben dargestellten europa- und völkerrechtlichen Vorgaben sind bei der Auslegung der Grundrechte ebenfalls zu berücksichtigen.⁵⁵ Vor allem im Hinblick auf Art 13 und Art 2 Abs 2 UN-Sozialpakt ist eine Ungleichbehandlung aufgrund des Aufenthaltsstatus nicht zulässig, sodass die Segregation unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt werden kann.

2. Verstoß gegen das Europa- und Völkerrecht

Geflüchtete Kinder und Jugendliche schulisch abzusondern, steht auch im Widerspruch zum Europa- und Völkerrecht.

Die Segregation widerspricht im EU-Recht zum einen Art 14 EU-GRC und zum anderen Art 20, 21 EU-GRC. Eine Ungleichbehandlung aufgrund des Aufenthaltsstatus bzw. der Wohnsituation kann nicht aus den von Berlin und Bayern behaupteten

⁵⁰ BVerfG, 19.11.2021, 1 BvR 971/21, Rn 60.

⁵¹ Siehe ausführlich dazu *Wrase/Hashemi Yekani*, Rechtsgutachten 51 ff.

⁵² Zu den strengen Anforderungen siehe etwa BVerfG, 6.7.2004, 1 BvL 4/97, Rn 45 ff.

⁵³ BVerfG, 27.1.1998, 1 BvL 15/87, Rn 42.

⁵⁴ Siehe auch *Wrase/Hashemi Yekani*, Rechtsgutachten 51 f.

⁵⁵ Grundlegend zu der Berücksichtigungspflicht von menschenrechtlichen Regelungen BVerfG, 14.10.2004, 2 BvR 1481/04.

Gründen gerechtfertigt werden. Auch hier gilt das zuvor im Kontext des nationalen Verfassungsrechts Ausgeführte: Zum einen bestehen mildere Mittel, zum anderen überwiegen diese Ziele nicht das Recht der geflüchteten Kinder auf Bildung, so dass eine Segregation unverhältnismäßig und damit unionsrechtswidrig ist. Zudem ist die Segregation nicht mit Art 16 der Aufnahmerichtlinie 2024 vereinbar. Wie bereits dargestellt, ist nach der Neufassung der Richtlinie nicht mehr zulässig, dass der Schulunterricht in Unterbringungszentren stattfindet. Das Recht auf Bildung muss genauso wie das der eigenen Staatsangehörigen gewährleistet werden, also im Rahmen des regulären Schulsystems und nicht in separaten Schuleinrichtungen in den Aufnahmeeinrichtungen.⁵⁶

Weiterhin verstößt die Segregation gegen Art 13 UN-Sozialpakt, da der Zugang zu Bildungseinrichtungen nicht ohne Diskriminierung erfolgt. Geflüchtete Kinder werden aufgrund ihres Aufenthaltsstatus – der dazu führt, dass sie in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht sind – in getrennten Schulen beschult. Die Beschulung in getrennten Bildungseinrichtungen genügt zum einen der Gewährleistungsdimension des Rechts auf Bildung nicht. Denn die für die Segregation vorgetragenen Gründe dienen weder der nationalen Sicherheit noch der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung;⁵⁷ zudem genügt sie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht, der zu beachten ist.⁵⁸ Im Übrigen setzt eine Einschränkung des Zugangs zur Bildung und die Errichtung separater Schulen insbesondere eine gesetzliche Grundlage voraus, die weder in Berlin noch in Bayern vorhanden ist.

Der Zugang für geflüchtete Kinder geht mit Diskriminierung einher, obwohl sie zu den vulnerablen Gruppen gehören. Dies ist mit Art 13 UN-Sozialpakt unvereinbar. Zugleich stellt die Trennung der geflüchteten Kinder auch einen Verstoß gegen Art 2

Abs 2 UN-Sozialpakt dar, da der Aufenthaltsstatus kein zulässiger Differenzierungsgrund ist. Insbesondere können die bereits genannten Gründe die Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen.

Aus den oben genannten Gründen führt die Segregation auch zu einem Verstoß gegen Art 2 ZP I EMRK iVm Art 14 EMRK⁵⁹ sowie zu einem Verstoß gegen Art 3 des Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD). Nach dem ICERD liegt eine rassistische Segregation auch dann vor, wenn nach nationaler Herkunft separiert wird, vgl Art 1 Abs 1 ICERD. Dies ist vorliegend der Fall.

D. Fazit

Anstatt der Beachtung von verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Vorgaben, führen verschiedene Bundesländer in Deutschland einen Zustand herbei, der stark an das segregationistische Prinzip „*separate but equal*“ in den USA erinnert.⁶⁰ Nach diesem US-amerikanischen Grundsatz war in den Südstaaten eine Trennung zwischen Schwarzen und Weißen an Schulen zulässig. Vorausgesetzt war, dass die Gewährleistungen gleichwertig waren. Sie waren „getrennt, aber gleich“. Dies scheint nun auch in einigen Bundesländern in Deutschland die Prämisse zu sein.

Sonderregelungen, die nicht erst seit jüngster Zeit existieren, sind für Geflüchtete in Deutschland und vielen europäischen Staaten keine Ausnahmeerscheinung. Sie sind vielmehr der Normalfall und weisen dazu noch eine Kontinuität auf. Sie prägen das Leben von den Betroffenen: Arbeitsverbote, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, die Unterbringung in Lagern und gesonderte Sozialleistungsregime, um nur wenige Beispiele zu nennen. Die Segregation bei der Beschulung ist ein weiterer Fall in diesem Prozess des Ausschlusses. Wenn man diesen Prozess des Ausschlusses und der Diskriminierung von Geflüchteten mit einem Satz zusammenfassen müsste, würde er folgendermaßen lauten: Es herrscht ein Zustand der Inklusion durch Exklusion.⁶¹

56 Die Zulässigkeit einer Segregation auch nach Art 14 Abs 1 S 2 der Aufnahmerichtlinie idF von 2013 war zweifelhaft. Zwar durfte nach dieser Vorschrift Schulunterricht in Unterbringungszentren erfolgen. Allerdings ist fraglich, ob diese Bestimmung überhaupt mit Art 14 sowie Art 20, 21 EU-GRC vereinbar ist. Denn die Gewährleistungen der Richtlinie müssen mit der Grundrechtecharta sowie mit völkerrechtlichen Übereinkommen im Einklang stehen, vgl Erwägungsgrund Nr 9 f der Aufnahmerichtlinie. Eine Segregation ist aber nicht im Einklang mit den oben dargestellten Regelungen insbesondere des UN-Sozialpakts und der EMRK, dazu sogleich unten.

57 Vgl UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr 13, 1999, Rn 42.

58 UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr 13, 1999, Rn 45.

59 Ausführlich dazu *Wrase/Hashemi Yekani*, Rechtsgutachten 41 ff.

60 Siehe US Supreme Court, 163 U.S. 537 (1896), *Plessy v. Ferguson*; ausführlich zu der rassistischen Diskriminierung der Schwarzen beim Zugang zur Bildung etwa *Bell, Serving Two Masters: Integration Ideals and Client Interests in School Desegregation Litigation*, *The Yale Law Journal* 1976, 470 ff.

61 Siehe dazu *Kanalan/Wilhelm/Schwander*, Die Unverzichtbarkeit der Werte? Zur Suspendierung der drei Säulen der europäischen Rechtsordnung, *Der Staat* 2016, 193 ff, 198 ff.

Zur Rechtsnatur der Rahmenrichtlinien für die Einrichtung der Bildungsdirektionen



Von Eva Stuhlpfarrer

Mit dem Bildungsreformgesetz 2017¹ wurde eine zuvor schon lang diskutierte und politisch hart verhandelte Verwaltungsreform umgesetzt und die Schulverwaltung in einer neuen Struktur – der Bildungsdirektion – organisiert. Mit dieser – einer Behörde

1 Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens geändert wird, das Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre, das Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz, das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz und das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 geändert werden, ein Bundesgesetz über die Einrichtung von Bildungsdirektionen in den Ländern erlassen wird, das Ausschreibungsgesetz 1989, das Schulorganisationsgesetz, das Land- und forstwirtschaftliche Bundesschulgesetz, das Pflichtschulhalterhaltungs-Grundsatzgesetz, das Schulzeitgesetz 1985, das Minderheiten-Schulgesetz für das Burgenland, das Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten, das Bundesgesetz BGBl. Nr. 420/1990, das Schulunterrichtsgesetz, das Schulunterrichtsgesetz für Berufstätige, Kollegs und Vorbereitungslehrgänge, das Hochschulgesetz 2005, das Schulpflichtgesetz 1985, das Berufsreifeprüfungsgesetz, das Pflichtschulabschluss-Prüfungs-Gesetz, das Schülerbeihilfengesetz 1983, das Privatschulgesetz, das Religionsunterrichtsgesetz, das Bildungsdokumentationsgesetz, das Schülervertretungsgesetz, das BIFIE-Gesetz 2008 sowie das Bildungsinvestitionsgesetz geändert werden, das Bundes-Schulaufsichtsgesetz aufgehoben wird und das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, das Gehaltsgesetz 1956, das Vertragsbedienstetengesetz 1948, das Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz, das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, das Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, das Landesvertragslehrpersonengesetz 1966, das Land- und forstwirtschaftliche Landesvertragslehrpersonengesetz, das Bundes-Personalvertretungsgesetz und das Unterrichtspraktikumsgesetz geändert werden (Bildungsreformgesetz 2017) BGBl I 2017/138.

sui generis – wurde ein verfassungsrechtliches Novum geschaffen, ist sie doch als Bund-Land-Mischbehörde eine neue Form der Verwaltungsbehörde.

Als Grundlage für diese neu geschaffenen Behörden wurden nicht nur der in dessen fünften Hauptstück verankerte Art 113 B-VG² und ein eigenes Bundesgesetz (Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz BD-EG³) erlassen, sondern aufgrund des letztgenannten auch sog Rahmenrichtlinien für die Geschäftseinteilungen (§ 22 Abs 1 BD-EG), für die Geschäftsordnungen (§ 23 Abs 1 BD-EG) und für die Kanzleiordnungen (§ 24 Abs 2 BD-EG) verfasst. Diese Rahmenrichtlinien wurden vom BMBWF im Einvernehmen mit den Landesregierungen erstellt und den Bildungsdirektor/innen als Basis zur Errichtung der Bildungsdirektionen übermittelt. Ziel war es eine österreichweit einheitliche Struktur der neun Bildungsdirektionen zu schaffen.

Somit sind die Grundlagen für diese Behörde einerseits verfassungsrechtlich und andererseits einfachgesetzlich geschaffen worden. Doch welcher Rechtsnatur entsprechen die erwähnten Rahmenrichtlinien? In den Rechtsgrundlagen der Rahmenrichtlinien (§ 22 Abs 1 BD-EG, § 23 Abs 1 BD-EG und § 24 Abs 2 BD-EG) finden sich keinerlei Anhaltspunkte, in welcher rechtlichen Form diese zu erlassen sind. Es könnte sich um Verordnungen handeln oder sie könnten auch als Erlass bezeichnet werden. Um dies genauer zu betrachten, werden im Folgenden die verschiedenen Formen im Detail beleuchtet.

2 Bundes-Verfassungsgesetz BGBl 1930/1 (WV).

3 Bundesgesetz über die Einrichtung von Bildungsdirektionen in den Ländern (Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz – BD-EG) BGBl I 2017/138.

Eine Verordnung ist jede von einer Verwaltungsbehörde im Bereich der Hoheitsverwaltung erlassene generelle außenwirksame Norm.⁴

Urheberin einer Verordnung muss eine Verwaltungsbehörde sein.⁵ Im vorliegenden Fall der Rahmenrichtlinien wäre dies der/die Bundesminister/in. Darüber hinaus muss sie in den Bereich der Hoheitsverwaltung fallen – dafür braucht es in der Regel eine gesetzliche Grundlage. Ein Akt der Privatwirtschaftsverwaltung kann nicht als Verordnung ergehen.⁶ Die Rahmenrichtlinien haben ihre rechtlichen Grundlagen im BD-EG und sind dementsprechend der Hoheitsverwaltung zuzuordnen.

Der VfGH differenziert zwischen Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen⁷: Während Rechtsverordnungen allgemein die Rechtslage gestalten und nach außen wirken („Außenrecht“ erschaffen), sind Verwaltungsverordnungen an unterstellte Verwaltungsorgane adressiert. Somit geht ihre Wirkung nicht nach außen, sondern bleibt innerhalb des Verwaltungsapparats.⁸ Verwaltungsverordnungen sind laut Definition des VfGH „an unterstellte Verwaltungsbehörden gehende allgemeine Anordnungen (Dienstanweisungen, Instruktionen)“.⁹ Hofstätter hält fest, dass ein klassischer Anwendungsbereich von Verwaltungsverordnungen die innere Behördenorganisation ist.¹⁰

Als Grundvoraussetzung muss jede Verordnung verlautbart werden, dh einem Personenkreis bekannt gemacht werden – hierbei ist ein Mindestmaß an Publizität erforderlich.¹¹ Wurde eine Verordnung nicht gehörig kundgemacht, widerspricht dies jedoch nicht dem In-Geltung-Treten dieser. So sind nicht gehörig kundgemachte Verordnungen auch von Behörden und Gerichten anzuwenden und als rechtlich existent zu betrachten.¹² Erreicht eine Verordnung ein Mindestmaß an Publizität, ist sie für alle Behörden, Gerichte, Dienststellen und Rechtsunterworfenen bindend. Fehlerhaft kundgemachte Verordnungen können vom VfGH aufgehoben

werden.¹³ Im Hinblick auf die beiden Formen der Verordnungen kann bezüglich der Veröffentlichung differenziert werden: während die Rechtsverordnung entsprechend öffentlich kundzumachen ist, reicht es bei der Verwaltungsverordnung, dass diese nur den betroffenen Organen bekannt gemacht wird um als gehörig kundgemacht zu gelten.¹⁴

Für Verordnungen ist grundsätzlich weder eine Bezeichnungspflicht noch eine bestimmte Kundmachungsvorschrift vorgeschrieben. Es finden sich nur vereinzelt Vorschriften für Kundmachungsformen. So ist beispielsweise in § 4 Abs 1 Z 2 BGG¹⁵ geregelt, dass ua die Verordnungen der Bundesregierung und der Bundesminister/innen im BGBl II kundgemacht werden müssen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Rahmenrichtlinien teilweise die oben dargelegten Voraussetzungen einer Verordnung erfüllen. Es muss jedoch differenziert werden: Das Vorliegen einer Rechtsverordnung ist auszuschließen, da die Richtlinie nicht (gänzlich) „nach außen“ wirkt und lediglich den/die Bildungsdirektor/in in der Erfüllung des § 22 Abs 1 letzter Satz BD-EG bei der Organisation der Bildungsdirektion bindet. Darüber hinaus wurde die Verordnung auch nicht einer Rechtsverordnung entsprechend gehörig kundgemacht, sondern nur mittels Schreiben an die Bildungsdirektionen übermittelt.

Eine Verwaltungsverordnung könnte hier hingegen schon vorliegen, da, wie bereits ausgeführt, diese Verordnung nur nach innen wirkt und den/die Bildungsdirektor/in bindet und die Richtlinie mit der Übermittlung per Schreiben des BMBWF an die Bildungsdirektionen – dementsprechend den betroffenen Organwaltern – bekannt gemacht wurde.

Raschauer hält fest, dass Verwaltungsverordnungen oft auch als Richtlinien oder Erlässe bezeichnet werden.¹⁶ Aus diesem Grund soll nun auch geprüft werden, ob die Richtlinien als Erlass gewertet werden können.

Die Abgrenzung zwischen Verwaltungsverordnung und Erlass ist nicht klar definiert. Hofstätter hält fest, dass die These der Geschlossenheit des Rechtsquellensystems besagt, dass alle Rechtsquellen durch die Verfassung vorgegeben sind und der einfache Gesetzgeber keine weiteren Rechtserzeugungsvorschriften erlassen oder ändern kann. Ein

4 Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ (2021) Rz 729. VfSlg 17023/2003, 17869/2006; VwGH 14.5.1998, 97/12/0401.

5 Raschauer, Verwaltungsrecht⁶ Rz 732.

6 Raschauer, Verwaltungsrecht⁶ Rz 735.

7 Hofstätter, Der Erlass im Schulrecht – zulässige Form der Rechtsgestaltung oder Rechtsformenmissbrauch? (2013) 38.

8 Raschauer, Verwaltungsrecht⁶ Rz 741.

9 Hofstätter, Erlass 47. VfSlg 1636/149, 2465/1953, 3662/1959, 6278/1970.

10 Hofstätter, Erlass 47.

11 VfSlg 16281/2001.

12 VfSlg 20182/2017; VwGH 27.3.2019, Ro 2017/10/0004.

13 Raschauer, Verwaltungsrecht⁶ Rz 730.

14 Raschauer, Verwaltungsrecht⁶ Rz 741.

15 Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004 (Bundesgesetzblattgesetz – BGG) BGBl I 2003/100.

16 Raschauer, Verwaltungsrecht⁶ Rz 741.



Foto: fiedlerphoto

ZUR AUTORIN: MMag.^a **Eva Stuhlpfarrer** hat Erziehungs- und Bildungswissenschaften sowie Rechtswissenschaften an der Karl-Franzens-Universität in Graz studiert. In Ihrer Diplomarbeit befasste sie sich mit der Einrichtung der Bildungsdirektion im Bundesländervergleich Steiermark, Wien und Burgenland. Sie war von 2008 bis 2013 im Landesschulrat Steiermark tätig und leitet seit Jänner 2019 die Abteilung Präs/3 Schulrecht Land, Äußere Schulorganisation und Europa der Bildungsdirektion für Steiermark und hat eine Lehrtätigkeit an der Pädagogischen Hochschule Steiermark.

Erlass ist grundsätzlich in der österreichischen Bundesverfassung nicht als Rechtsquelle genannt. Für Bescheide und Verordnungen sind gesetzlich Mindestbedingungen determiniert, die diese Verwaltungsakte erfüllen müssen. Darüber hinaus gibt es für alle Verwaltungsakte, die durch die Verfassung vorgegeben sind, entsprechende Rechtsschutzsysteme. Für einen Erlass gibt es keine solchen klar definierten Vorgaben.¹⁷

Unabhängig davon, dass sich der Erlass nicht im Rechtsquellensystem der österreichischen Verfassung wiederfindet, verweist *Hofstätter* darauf, dass dieser in der österreichischen Verwaltung lange Tradition hat.¹⁸ Eine verfassungsrechtliche Festlegung des Rechtsakttypen „Erlass“ ist laut *Hofstätter* nicht vorgesehen und dessen gesetzliche Einrichtung auch nicht notwendig.¹⁹

Die von der Verwaltung angewendeten Erlässe haben meist einen generellen Adressatenkreis.²⁰ Will die Verwaltung einen solchen Adressatenkreis erreichen, könnte sie sich grundsätzlich einer Verordnung bedienen, wäre dann aber an die Mindestanforderungen dieses Rechtsakts gebunden.

Zusammenfassend könnten die Rahmenrichtlinien auch als Erlass bezeichnet werden, da ein Erlass ein in der Verwaltung übliches Mittel ist, das nicht genauer definiert wird. Aus diesem Grund fällt eine Abgrenzung entsprechend schwer.

Unabhängig von den oben ausgeführten Betrachtungsweisen wäre auch die generelle Weisung eine Auslegungsmöglichkeit zur Rechtsnatur der Rahmenrichtlinien. Eine Weisung wird definiert als „hoheitliche[r] Befehl eines Organwalters im Verwaltungsinnenbereich“.²¹ Weisungen können an einzelne Unterstellte adressiert sein (individuelle Weisung) oder an einen größeren umschriebenen Kreis (generelle Weisung) betreffen. *Raschauer* hält fest, dass es unklar ist, ob der Begriff der „generellen Weisung“ jenem der „Verwaltungsverordnung“ gleichzustellen ist.²²

Die Ausführungen von *Hofstätter* und *Raschauer* gemeinsam betrachtend, erscheint am plausibelsten, dass die Rahmenrichtlinien als Verwaltungsverordnungen, die in der Verwaltungssprache als Erlässe bezeichnet werden, zu werten sind.

Rezension

Dass in der Bildungsverwaltung viele Informationen gesammelt werden, belegt allein die Existenz des Bildungsdokumentationsgesetzes 2020. Die im Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen wird, BGBl I 2024/5 enthaltenen und am 1.9.2025 in Kraft tretenden Regelungen der Art 22a, Art 30 Abs 7 und Art 52 Abs 3a B-VG sowie das daran anknüpfende Informationsfreiheitsgesetz regeln nun die Bereitstellung dieser Informationen, einerseits im Rahmen einer proaktiven Veröffentlichungspflicht (der Informationen von allgemeinem Interesse), andererseits im Wege des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Zugang zu diesen. Anzunehmen ist, dass sich bei dieser grundlegenden Reform des Informationszugangsrechts, dem die 100 Jahre währenden Verfassungsbestimmungen zu Amtsgeheimnis bzw Amtsverschwiegenheit zum Opfer fielen, auch in den Schulbehörden zahlreiche Abgrenzungsfragen stellen werden.

Erste Abhilfe schafft hier der soweit ersichtlich vorerst einzige Kommentar zum Informationsfreiheitsgesetz, den *Peter Bußjäger und Marco*

¹⁷ *Hofstätter*, Erlass 19.

¹⁸ *Hofstätter*, Erlass 23.

¹⁹ *Hofstätter*, Erlass 26.

²⁰ *Hofstätter*, Erlass 23.

²¹ *Raschauer*, Verwaltungsrecht⁶ Rz 935.

²² *Raschauer*, Verwaltungsrecht⁶ Rz 938.

Peter Bußjäger, Marco Dworschak: Kommentar zum IFG Informationsfreiheitsgesetz

Dworschak als Herausgeber vorgelegt haben. Als weitere Autoren – die Herausgeber tragen selbst wesentliche Kommentierungen bei, was positiv zu vermerken ist – sind *Jakob A. Egger*, *Matthias Eller* und als Autorin *Anna Obereder* an Bord. Alle Autoren weisen einen Bezug zur Universität Innsbruck auf, an der *Bußjäger* als Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre lehrt und forscht. Die Autorin wurde an der Universität Linz wissenschaftlich sozialisiert.

Im Vorwort heißt es zu ausständigen flankierenden Rechtsetzungsmaßnahmen „manches bleibt noch ungelöst“, die Bearbeiter:innen haben sich aber redlich bemüht, zeitnah eine hinreichend dichte und vollständige Bearbeitung der neuen Informationsfreiheit vorzulegen. Das Werk gliedert sich in zwei wesentliche inhaltliche Teile: Chronologisch stimmig werden zuerst die verfassungsrechtlichen Grundlagen beleuchtet, danach folgt die Kommentierung des Informationsfreiheitsgesetzes. Umgeschlossen werden diese Kerninhalte, neben dem bereits erwähnten Vorwort, vorangestellt von einem Verzeichnis der Autorin und der Autoren, einer Inhaltsübersicht, einem Abkürzungsverzeichnis, einem Normenverzeichnis und nachgestellt einem äußerst hilfreichen Stichwortverzeichnis.

Insgesamt ist das Werk gut lesbar. Die Grundlagen der Informationsfreiheit werden hinreichend komprimiert und verständlich dargestellt. Ein relativ kleines Team von fünf Personen, von denen die Autoren *Egger* und *Eller* allein im Tandem auftreten, fördert auch Konsistenz und Kohärenz des notwendigerweise in einzelne Kommentierungen aufgesplitterten Gesamtwerks.

Als Filetstück des Kommentars wird Art 22a B-VG von *Bußjäger* sauber dargestellt. Begrüßenswert ist, dass er Platz für die historische Entwicklung findet und gleich eingangs Grundrecht (Abs 2 und 3), Kompetenznorm (Abs 4) und staatsorganisatorische Verpflichtung (Abs 1) begrifflich auseinanderhält. Sollte

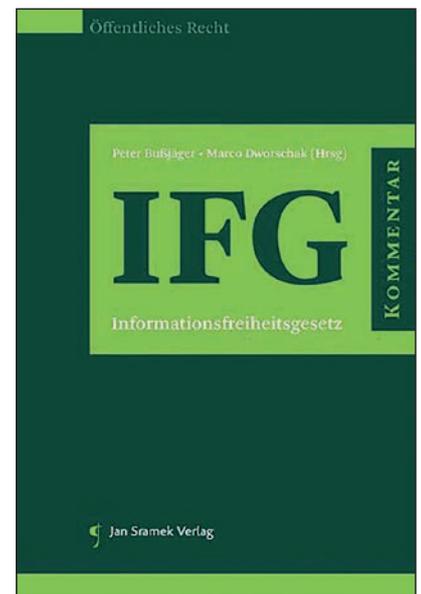
der eine oder andere Satz rasch geschrieben worden sein, um so bald wie möglich einen ersten Kommentar zu dieser wichtigen Neuerung der österreichischen Bundesverfassung anbieten

zu können, erschiene dies lobenswert. Jedenfalls wird man den Wortlaut in Rz 25 einschränkend auslegen müssen, denn, dass die Bundesgesetzgebung den Informationsbegriff nicht beliebig ausdehnen aber wohl beliebig einschränken kann, hat der Autor so wohl nicht gemeint; das bestätigt auch eine systematische Interpretation anhand seiner Kommentierung zu § 2 IFG (dazu Rz 2).

Instruktiv sind die Überlegungen von *Obereder* zu § 11 IFG, auf die auch die Verwaltungsgerichte anlässlich der ersten Beschwerdeverfahren blicken werden. Allein zu den kompetenzrechtlichen Ausführungen sei angemerkt, dass es sich nicht unmittelbar erschließt, warum Art 11 Abs 2 B-VG in Bezug auf im IFG enthaltene verwaltungsverfahrensrechtliche Bestimmungen von Art 22a Abs 4 B-VG als Kompetenzgrundlage verdrängt werden soll, (mE korrekterweise) andere – nicht als Bedarfskompetenz ausgestaltete – Kompetenztatbestände wie Art 136 Abs 2 B-VG oder auch Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG bzw § 7 Abs 1 F-VG 1948 (hinsichtlich § 12 IFG) dagegen nicht.

Abschließend proaktiv eine wichtige Information: Allen, die sich mit Fragen der gläsernen Bildungsverwaltung näher auseinandersetzen möchten, sei das in Form und Inhalt kompakte Werk von *Bußjäger* und *Dworschak*, vom Jan Sramek Verlag in gewohnter Manier verlegt, ans Herz gelegt.

Christoph Hofstätter



Peter Bußjäger, Marco Dworschak

**Kommentar zum IFG
Informationsfreiheitsgesetz**

Jan Sramek Verlag KG 2024, Wien

Umfang: XVIII, 426 Seiten

Preis: € 98,-

ISBN: 978-3-7097-0369-4

Fünf Jahre Bildungsdirektion – eine Reflexion



Von Markus Juranek

I. Eine persönliche Hinführung

Mit 1.1.2019 haben die Bildungsdirektionen (BD) in Österreich als Nachfolgeeinrichtungen der bis dahin die regionale Schulverwaltung managenden Landesschulräte für die Bundesschulverwaltung und parallel dazu die Schulabteilungen der jeweiligen Landesregierung für die Landesangelegenheiten im Schulbereich ihre Pforten geöffnet. Das Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz (BD-EG) hatte als Artikel 7 des Bildungsreformgesetzes 2017, BGBl I 138/2017, das umfangreichste Schulgesetzpaket seit 1962, diese Schulverwaltungsreform rechtlich grundgelegt. Es liegt nahe, sich nach fünf Jahren Lebenszeit dieser zum BMBWF nachgeordneten behördlichen Einrichtung zu fragen: Hat sich dieser Change der schulbehördlichen Strukturen – sie gingen teilweise auf Reformen im Jahr 1849 zurück – im Hinblick auf den damit verbundenen großen Organisations- und Personalentwicklungsaufwand gelohnt? Was hat sich zum Positiven entwickelt? Was ist im Sinne einer effektiven und effizienten Verwaltungsführung weniger gut gelungen, was müsste durch den Gesetzgeber, durch die zentrale oder durch die regionale Schulverwaltung selbst weiterentwickelt werden, um der Intention, die Schulen in ihrem Bildungsauftrag bestmöglich unterstützen zu können, gerecht zu werden?

Einen Rechnungshofbericht und einen Bericht der Innenrevision hat es zu diesem Fragenkomplex bereits gegeben. Daher möchte ich am Ende meiner 43-jährigen Tätigkeit in der Schulverwaltung diese Fragen ganz persönlich zu beantworten versuchen – ohne Anspruch auf letztgültige Wissenschaftlichkeit. Ich stütze mich dabei auf meine persönlichen Erfahrungen, viele Gespräche und Dienstbesprechungen und meine wissenschaftlichen Publikationen zu den Themen der Schulverwaltung alt und neu, die von 1982 bis 2006 auf 25 Jahre berufliche Tätigkeit im damaligen Landesschulrat für Tirol vom einfachen Sachbearbeiter bis zum Landesschulratsdirektor und dazwischen auf viele Jahre als stellvertretender Landesschulratsdirektor zurückreichen. Die Schulverwaltung quasi als Kunde „von außen“ konnte ich im Anschluss daran während meiner acht Jahre als Gründungsrektor und Rektor der Pädagogischen Hochschule Tirol beobachten, um dann fünfeinhalb Jahre im Landesschulrat für Salzburg tätig zu sein. Dort konnte ich 2017/18 in verschiedenen Arbeitsgruppen die teilweise hektischen und gestressten Vorbereitungsarbeiten in der Gründungsphase der BD miterleben, bevor ich schließlich in neuer Führungsfunktion als Präsidialleiter an die BD für Vorarlberg wechseln durfte.

So sind vielleicht manche der angesprochenen Themen durch die „Vorarlberger Brille“ entstanden. Viele der im Folgenden aufleuchtenden Punkte wurden jedoch auch in verschiedenen Teams und Arbeitsgruppen der österreichischen Schulverwaltung nachvollziehbar geäußert und haben meine Sicht auf die Themenvielfalt verstärkt oder ergänzt. Ganz bewusst möchte ich nur einen Überblick geben, wobei über jeden der skizzierten oder angedeuteten Bereiche lange juristische, pädagogische, administrative oder organisationsentwicklerische Abwägungen zusammengestellt werden könnten (und hoffentlich auch noch werden!). Vielleicht kann diese inhaltliche Skizze zu meinem Abschied aus der österreichischen Schulverwaltung ein Beitrag für weitere Diskussionen, Überlegungen und Entwicklungsschritte sein.

Hinweis: Für eine leichtere Lesbarkeit habe ich, so kein gemeinsamer Ausdruck eingesetzt wurde, nur die männliche Begrifflichkeit verwendet, die jedoch ohne jede Diskriminierung gleichberechtigt alle Formen der Geschlechtlichkeit umfassen soll.

II. Positive Veränderungen in der Schulverwaltung

Die Neugründung der regionalen Schulverwaltung hat wesentliche Veränderungen mit einigen positiven Auswirkungen intern und gegenüber Schulen und Bürgern gebracht.

1. Struktur und Organisation

- **Zusammenführung der Bundesschulverwaltung (Landesschulrat) und Landesschulverwaltung (Schulabteilung des jeweiligen Landes):** Dies ist sicherlich eine der besonders positiv zu erwähnenden Neuerungen. Früher zu beobachtende Doppelgleisigkeiten oder Konkurrenzhaltungen sind damit reduziert worden. Durch das Vorhandensein von nur mehr einer regionalen Schulbehörde haben sich die Verwaltungswege für die Bürger, in Fragen der Schulverwaltung auch für die Schulen, vereinfacht.
- **Einrichtung von Bildungsregionen** (iSd § 19 Abs 3 Z 1 BD-EG): Zur Zeit der Landesschulräte gab es bis 2013 noch die Bezirksschulräte. Dieses Denken, Fühlen und Handeln nach Bezirken hat sich trotz deren Auflösung in der alten Schulverwaltungsstruktur in den Geschäftseinteilungen und Geschäftsordnungen fortgesetzt. Da sich die nun in den Ländern eingerichteten Bildungsregionen nicht mehr an dieser staatlichen

Grundstruktur der Bundes- und Landesverwaltung orientiert, ist dieses Bezirksdenken (fast) aufgelöst worden. Die damit gewachsene ganzheitliche Sichtweise auf die Bildungsangebote einer Region hat sich bewährt.

- **Schulartenübergreifendes System:** Die genannten Bildungsregionen haben auch das vor der Einrichtung der BD stark ausgeprägte Einzelschul- und Schulartendenken gemildert. Ein wesentlicher Beitrag dafür war die Verpflichtung, dass jeder der neu als Schulqualitätsmanager (SQM) bezeichneten Schulaufsichtsorgane Schulen aus wenigstens zwei Schularten zugeteilt erhält. Damit wurden im Verantwortungsbereich der einzelnen SQM, aber auch bei Konferenzen der jeweiligen Bildungsregion die Schulleiter aus mehreren, wenn nicht allen Schularten eines Bereiches gemeinsam eingeladen. So hat die Leitung einer Volksschule plötzlich direkt die Sorgen eines Schulleiters einer HTL vernommen – und umgekehrt. Dies wurde zwar von Schulleitungen manchmal kritisch notiert, denn man war sich nicht sicher, wozu das Wissen, das daraus erwachsen kann, auch hilfreich sein soll, aber die Träger des Pädagogischen Dienstes haben in der Zwischenzeit gelernt, Tagesordnungen von gemeinsamen Besprechungen so zu gestalten, dass sich diese scheinbaren Leerlaufphasen für einen Teil der Schulvertreter reduziert haben.
- **Entschärfung der Schnittstellenproblematik:** In diesem Sinne kam es beispielsweise zu einer besseren Bearbeitung der Schnittstelle zwischen Volksschule und Sekundarstufe 1. Die strukturell nun auch vorgesehene stärkere Vernetzung von AHS und Mittelschule hat dort ebenfalls zu einem stärkeren Verständnis füreinander in den dabei betroffenen identen Schulstufen geführt. Diese Umstellung war gerade für den AHS-Bereich anfänglich nicht ganz einfach (andere Schulkulturen).
- **Gemeinsame Information aller Schularten:** In Vorarlberg wurde unter der Bezeichnung „Treffpunkt Online“ ein neues Informationsformat für Direktoren aller Schularten eingeführt (ähnliche Formen auch in anderen Bundesländern). Dabei werden im Abstand von zwei bis drei Wochen die Schulleiter aller Schulen zu vorher ausgeschriebenen Informations- und Fortbildungsthemen gemeinsam eingeladen. Die Vorträge und Informationen werden am nächsten Tag allen Schulleitern zum Nach-Schauen übermittelt. Es besteht keine Teilnahmepflicht, aber die Schulbehörde geht offiziell davon aus, dass die dabei behandelten Themen verpflichtend allgemein bekannt sind.

Solche Foren wurden in ähnlichem Format auch in anderen Bundesländern, durch die Corona-Krise noch stärker notwendig geworden, eingerichtet. Folge: Ein neues Miteinander durch gemeinsames Wissen und gemeinsame Diskussionen (zB von AHS und Volksschule).

- ❑ **Fachstab als Expertengremium:** Auf Grund der verbindlichen Rahmenrichtlinien zur Geschäftseinteilung wurde in jeder BD in direkter Unterordnung unter den Leiter des Pädagogischen Dienstes ein sog. Fachstab eingerichtet. Dieser ist dabei überwiegend aus SQM oder Fachinspektoren, die nicht einer Bildungsregion zugewiesen wurden (je nach Größe der BD zwischen 4 und 6 Vollzeitäquivalente) zusammengesetzt. Diese haben grundsätzlich keine Vorgesetzten- und Weisungsfunktion gegenüber den Schulen, sie sollen vielmehr direkt den Leiter des Pädagogischen Dienstes unterstützen, beraten und bei der Umsetzung von Schulreformen bzw Schulentwicklungsthemen im jeweiligen Bundesland mitwirken. Die dadurch gebündelte Expertise hat zu einer Qualitätssteigerung des Pädagogischen Dienstes geführt und ermöglicht eine datenbasierte Steuerung, insb im Bereich Primarstufe und Sekundarstufe 1. Die Verstärkung dieses Unterstützungsteams im Jahr 2024, indem jedes Bundesland wenigstens einen SQM im Fachstab dazubekommen hat (Salzburg und Vorarlberg zwei zusätzliche Planstellen), war wie ein Geschenk zum fünften Geburtstag der BD.
- ❑ **Zusammenführung des Qualitätsmanagements QIBB und SQA:** Das zunächst für die berufsbildenden Schulen und an diesen eingerichtete Qualitätsmanagementsystem QIBB (Qualität in der Berufsbildung), welches dann mit der Bezeichnung SQA (Schulqualität in der Allgemeinbildung) für die allgemeinbildenden Schulen adaptiert hochgefahren war, wurde in einem gemeinsamen Qualitätsmanagementsystem QMS (Qualitätsmanagement in Schulen) zusammengeführt, womit nun alle Schulen in Österreich nach den einheitlichen Kriterien und Standards in ihrer Leistungserbringung und deren Evaluierung beurteilt und begleitet werden. Dieses Großprojekt ist gut gelungen und hat als Nebenprodukt neuerlich zu einer verbesserten Kommunikation zwischen den Schularten geführt.

2. Budgetbereich

- ❑ Mit der Einführung der BD wurde auch das Organisationskonzept „Leitung durch Zielvereinbarung“ zwischen dem BMBWF und den BD gestartet. Der vorher bereits in der Universitäts- und

später in der Hochschulverwaltung eingesetzte sogenannte **Ressourcen-Ziel- und Leistungsplan (RZLP)** wurde damit in adaptierter Form auch für die Zusammenarbeit Zentralstelle und Schulbehörden eingerichtet. Dieser RZLP hat sich nun nach mehrjähriger Entwicklungs- und Abstimmungsphase sowohl in der Verwaltung als auch in der Pädagogik als Führungsinstrument etabliert. Die BD sind trotz des damit verbundene Verwaltungsaufwandes bemüht, den RZLP in den Besprechungen sowohl in der Verwaltung als auch im Bereich der Pädagogik begleitend mitzudenken und bestmöglich umzusetzen. Diese Präsenz der meist vorgegebenen Entwicklungsthemen im Ablauf eines Schuljahres ist sicherlich noch ausbaufähig, wobei sich auch der Präsidialbereich noch stärker und deutlicher mit seinen teilweise großen Entwicklungsprojekten – zB Einführung des neuen Personalverwaltungsprogrammes SAP in fast allen Bundesländern zwischen 2019 und 2022 – im jeweiligen RZLP einbringen könnte. Als Führungsinstrument hat sich der RZLP bewährt und zwingt gerade auch mit den vorgegebenen bzw vereinbarten Terminen und Meilensteinen dazu, die damit verbundenen Leitideen im Alltagsgeschehen nicht aus den Augen zu verlieren. Zur kritischen Sicht auf den RZLP siehe Kap IV.

- ❑ **Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR):** Der für die Angelegenheiten der Bundesvollziehung erforderliche Sachaufwand ist vom Bund und jener für die Angelegenheiten der Landesvollziehung erforderliche vom Land zu tragen (§ 25 BD-EG). So wird der Sachaufwand der „gemischten“ Schulbehörde BD ab dem 1.1.2023 durch eine in intensiver Vorbereitungsarbeit eingerichtete KLR auf den Bund und auf das Land aufgeteilt. Zur entsprechenden Zuordnung des in Vollziehung der jeweiligen Gesetzesmaterien eingesetzten Personalaufwandes wird dieser durch sog. Leistungsblätter und Zeitschätztools näher definiert. Dies alles hat zu einem verstärkten Kostenbewusstsein des Systems, aber auch der einzelnen Mitarbeiter geführt.
- ❑ **IT-Bereich und Digitalisierung:** Dieser Bereich hat in den fünf Jahren des Bestehens der BD große Fortschritte im Schulbereich gezeigt. In einem sogenannten „8-Punkte-Plan“ wurde hier großflächig nicht nur allen Schülern der Sekundarstufe die Ausstattung mit Tablets oder Laptops ermöglicht. Auch die Schulen selbst wurden in ihrer IT-Ausstattung aufgerüstet und in verschiedenen Bundesländern weiter mit Schulverwaltungsprogrammen wie „Sokrates“ ausgestattet.

Aber auch die Schulverwaltung selbst hat ohne großen medialen Rummel eine Umstellung der Lehrerverwaltung auf das Programm SAP geschafft. Anschließend kam das Bewerbungsverfahren „Get your teacher“ (GYT) dazu, das zwar in den einzelnen BD unterschiedlich rasch, aber schließlich doch flächendeckend installiert wurde. Mit den Daten dieses Bewerbungsverfahrens wird nun direkt der elektronische Akt zB im Programm „VDesk“ gespeist. Der Bund hat dieses Aktenverwaltungsprogramm zuerst eingeführt. Die einzelnen Bundesländer hatten zuvor ganz unterschiedliche Verwaltungssysteme im Einsatz (zB Vorarlberg vom vorher verwendeten Landesprogramm VDOK) und sind nun doch auch überwiegend auf dieses Programm umgestiegen, um eine österreichweit einheitliche Lehrerdatenverwaltung sicherzustellen.

3. Personal- und Organisationsentwicklung

- **Lehrendes Personal:** Es klingt einfach, aber es war eine starke Weiterentwicklung mit vielen kleinen und größeren Schritten, da dahinter völlig unterschiedliche Strukturen und Verwaltungssancen verborgen waren: die gemeinsamen Ausschreibungen der nachzubesetzenden Lehrerstellen für Landes- und Bundesschulen samt zeitgleicher, weiterer Folgetermine. Eine gute Entwicklung hat auch der schulartenartenübergreifende Einsatz von Lehrpersonen genommen, was vorher – außer einigen Versuchen wie zB die Verwendung von AHS-Lehrern an Mittelschulen – zuständigkeitsmäßig und dienstrechtlich kaum gelang. Die Etablierung einer gemeinsamen Einführung in den Schuldienst an den Pädagogischen Hochschulen (PH) in den letzten beiden Sommerferienwochen für alle Neulehrer ist auch ein Anzeichen für vermehrte gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen für mehrere Schularten zwischen Pflichtschule und weiterführenden Einrichtungen. Das im Dienstrecht verankerte PD-Schema, das für alle neuen Lehrer seit 2019 verpflichtend gilt (seit 2015 stand es bereits wahlweise neben dem Schema alt zur Verfügung) hat das Bewusstsein, einem gemeinsamen Berufsstand anzugehören, verstärkt und ebenso der Schulverwaltung geholfen, personelle Brücken zwischen den Schulen und Schularten zu schaffen.
- **Verpflichtung zum Qualitätshandbuch:** Auf Grundlage der Kanzleiordnung (Büroordnung) ist für jede BD durch Dienstanweisung des

jeweiligen Bildungsdirektors in einem sog. Organisationshandbuch die Behandlung von Geschäftsfällen insb auch unter Anwendung eines einheitlichen elektronischen Geschäftsfall- und Aktenverarbeitungssystems zu regeln (§ 24 Abs 3 BD-EG). Auf Grund dieser Bestimmung werden wichtige, gerade auch abteilungsübergreifende Arbeitsabläufe (Prozesse) übersichtlich und nachvollziehbar in einer solchen Sammlung zusammengefasst. Damit wird bei den Mitarbeitern der BD sowohl ein prozessorientiertes Denken für ein effizientes und effektives Verwaltungshandeln gestärkt, aber auch der Wissenstransfer gerade auch bei Personalwechsel erleichtert.

4. Bildungsentwicklung und Bildungscontrolling

Auch für die Fragen der Bildungsentwicklung und des Bildungscontrollings liefert der bereits angesprochene Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZLP) gute Datengrundlagen. Das gilt hinsichtlich der vereinbarten sonstigen Entwicklungsprojekte mit dabei festgelegten nachvollziehbaren Meilensteinen ebenso zwischen den beiden Zentralstellen BMBWF und jeweiliger Landesregierung auf der einen Seite und mit der regional verantwortlichen BD auf der anderen Seite. Zudem werden hier immer stärker Sozialdaten in der Verwaltung der einzelnen Schulen – wie zB bei der Ressourcenzuteilung – berücksichtigt, die vom Institut für Qualitätsentwicklung im Schulwesen (IQS) aus verschiedenen Datenquellen wie dem Zentralen Melderegister, den Einkommensdaten der Erziehungsberechtigten durch das Finanzministerium sowie mit Hilfe des Sozialministeriums aggregiert werden. Damit wird die Entwicklung eines datenbasierten Bildungsmonitorings schrittweise möglich (vgl die Aufbauarbeiten von Andreas Kappaurer für die Vorarlberger Landesregierung seit 2024).

5. Weitere positive Entwicklungsaspekte im Überblick

Um nicht den Rahmen dieses Beitrags zu sprengen, sollen wenigstens stichwortartig einige weitere Aspekte positiver Entwicklungen durch die Umstellung der Schulverwaltung auf die BD angedeutet werden:

- Die Leitung der BD hat nun ein Beamter und nicht mehr – wie früher der (Amtsführende) Präsident des Landesschulrates – ein Politiker: Förderung des Rechtsstaatsprinzips;
- Das partnerschaftliche Agieren der beiden

Bereichsleitungen für den pädagogischen Dienst (LPädD) und der Präsidiale (LPräsB); vorher war der Landesschulratsdirekt Vorgesetzter auch der Pädagogischen Abteilungen;

- ❑ Neue Ressourcenzuteilung an die Schulen (nicht mehr Klassenprinzip, sondern nach Anzahl der Schülerköpfe): Dabei kam es zu ersten konkreten Schritten in der Berücksichtigung der konkreten sozialen Situation an einer Schule durch Einbeziehung von relativ aktuellen Sozialdaten bei der Lehrerstundenberechnung und -zuteilung für die jeweiligen Bildungseinrichtungen (zB bei sog. Brennpunktschulen);
- ❑ Verstärkte Ausbildung der SQM gegenüber früheren Schulaufsichtsbeamten (Landesschulinspektor und Pflichtschulinspektor): Dadurch entsteht eine eigene Berufsgruppe mit stärkeren Kenntnissen und vertieftem Verständnis für Rechtsfragen und Strukturen;
- ❑ Übertragung sämtlicher Rechtsentscheidungen an den Präsidialbereich: damit mehr Rechtsstaatlichkeit und weniger Vermischung von pädagogischen und juristischen Zuständigkeiten;
- ❑ SPF-Verfahren: Höhere rechtliche und inhaltliche Qualität (zB in Vbg Reduktion von 6% auf 4% der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf);
- ❑ KLR: Die Unterstützung durch das Institut für Verwaltung in Innsbruck in Abstimmung mit den Vorgaben der Fachabteilungen des BMBWF bei der Einführung der KLR war sehr positiv; durch die KLR ist das Kostenbewusstsein bei Anschaffungen und Entscheidungen der BD gestiegen;
- ❑ Verstärkung der Schulsozialarbeit in den Schulen durch eigene Spezialisten.

III. Möglichkeiten zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der Schulverwaltung

Trotz der auf Grund des Bildungsreformgesetzes 2017 skizzierten positiven Entwicklungen sollten weitere Entwicklungsschritte für die regionale Schulverwaltung nicht ausbleiben. Das würde in den verschiedensten Prozessen der österreichischen Schulverwaltung einen weiteren Schub hinsichtlich Effizienz und Effektivität ermöglichen. Schon vorweg sei das Ziel betont, die gemeinsame Verwaltung von Bundes- und Landeszuständigkeiten im Rahmen der BD auch in der Kompetenzverteilung in unserer Bundesverfassung (Art 14 und 14a B-VG) durch Zusammenführung von Bundes- und Landeszuständigkeiten bei einer Gebietskörperschaft zu verwirklichen. Einige Möglichkeiten auf

dem Weg dorthin seien im Folgenden aus der Praxiserfahrung ohne Gewichtung durch die Auflisungsreihe beschrieben.

1. Personalbereich

- ❑ **Unterschiedliche Zuständigkeiten:** Für die Bundesbediensteten in den BD ist die BD für die beamteten Mitarbeiter Dienstbehörde und für die Vertragsbediensteten Personalstelle. Für die Landesmitarbeiter ist dies hingegen die Personalabteilung des Amtes der jeweiligen Landesregierung. Damit ergeben sich auf Grund der unterschiedlichen Zuständigkeiten oft langdauernde und verwaltungsaufwendige Führungsfragen gegenüber den Mitarbeitern einer gemeinsamen Dienststelle. So können die vielen Personalentscheidungen für Bundesbedienstete – so sie sich nicht das BMBWF als Zentralstelle zur Entscheidung vorbehalten hat – in der BD selbst erledigt werden, während für die Landesbediensteten für jede kleine Personalmaßnahme, ja sogar für jede kleine Dienstreise, das Amt der Landesregierung zu befassen ist. Für derartige Personalentscheidungen gibt es für die Mitarbeiter des Bundes an der BD einen Dienststellenausschuss der Personalvertretung, für die Landesmitarbeiter nicht. Daher sollte eine Übertragung der Diensthoheitskompetenzen samt Personalvertretungsangelegenheiten für die Landesmitarbeiter an die BD durch Übertragungsgesetze in allen Bundesländern oder durch eine zentrale Novellierung des BD-EG ermöglicht werden.
- ❑ **Referatsgröße:** In der 2018 zwischen Bund und den Ländern vereinbarten Rahmenrichtlinie für die Geschäftseinteilung der BD ist eine Mindestausstattung eines Referates mit vier Vollbeschäftigungsäquivalenten und der vollen Planstelle für die Führungskraft (daher Schlüssel: 4+1 VBÄ) vorgesehen. Während die Erreichung dieser Schlüsselzahl für größere Einheiten kaum ein Problem darstellt, ist dies für kleinere BD personalmäßig schwierig, obwohl auch hier ähnliche Aufgabenbereiche sinnvoll zu kleineren, eigenverantwortlichen Einheiten zusammenzufassen wären. So sind zB für die BD für Vorarlberg auf Grund der geringeren Mitarbeiterzahl nur vier Abteilungen genehmigt worden. Sie war gezwungen, die Bereiche Budget und Recht sowie IT-Angelegenheiten und Verwaltungspersonal jeweils in einer gemeinsamen Abteilung zusammenzufassen. Bei diesen Zuständigkeitspaaren handelt es sich jedoch um (fast) völlig getrennte Themen, die inhaltlich – wenn schon nicht als eigene Abteilungen - sinnvollerweise in jeweils eigenen Referaten organisiert werden

sollten. So wurden inhaltlich nicht unbedingt notwendige, teilweise auch schwer nachvollziehbare Mitverwendungen von Mitarbeitern gesucht, um die vorgeschriebene Mindestbesetzung einer Einheit zu erreichen. Hier sollte eine größere Flexibilität in der organisatorischen Gestaltung sinnvoller, selbständiger Einheiten möglich sein.

- **Gehaltsunterschiede Bund/Land:** Die Länder bezahlen ihre Mitarbeiter pauschal besser. Die Unterschiede, die in manchen Bundesländern und für manche Funktionen bestehen – ein Referatsleiter Land verdient mehr als sein Bundesabteilungsleiter oder ein Abteilungsleiter Land verdient mehr als sein Präsidialleiter Bund – sind bemerkenswert. Dies gilt auch auf der Ebene der Sachbearbeiter mit den gleichen Verwendungen, die teilweise in gemeinsamen Zimmern sitzen, und deren Arbeit unterschiedlich entlohnt wird. Ziel sollte daher sein, an den BD für die dort verwendeten Bediensteten ein gemeinsames, wenigstens jedoch gleichgeschaltetes Besoldungsrecht zu vollziehen.
- **Dienstrechtliche Unterschiede:** Die Unterschiede zwischen Bundes- und Landesbediensteten in den BD sind nicht nur am Gehaltszettel deutlich sichtbar. Sie setzen sich in vielen Details des Dienstrechtes fort. So ist zB bei den Landesbediensteten die Mittagspause in der 40 Stundenwoche nicht, bei den Bundesbediensteten der gleichen Behörde hingegen im Ausmaß einer halben Stunde enthalten. Unterschiedliche Regelungen im Urlaubsausmaß, bei Homeoffice, Freitagarbeitszeit bis zu inzwischen historisch gewordenen Corona-Schutzmaßnahmen oder in der Durchführung und Abrechnung von Dienstreisen sind ebenfalls zu erwähnen. Die Analyse führt bis in feine Unterschiedlichkeiten, wonach Landesbedienstete zB in Vorarlberg am Faschingsdienstag Nachmittag dienstfrei haben, Bundesbedienstete nicht, während zu Allerseelen die Bundesbediensteten jedes 2. Jahr einen halben Tag für den Gräberbesuch frei bekommen, die Landesmitarbeiter in der gleichen Behörde jedoch nicht. Ganztätig wird der Unterschied am jeweiligen Landesfeiertag, an dem in manchen Bundesländern die Landesbediensteten wie die Pflichtschullehrer auch dienstfrei haben, die Bundesmitarbeiter schon lange nicht mehr. All diese unterschiedlichen Regelungen schaffen in einem gemeinsamen Haus unnötige Spannungen und bringen immer wiederkehrende Führungsfragen. Ein gemeinsames Dienst- und Besoldungsrecht oder bei unterschiedlichen Rechtsquellen wenigstens gleichlautende, parallele Regelungen müssten angestrebt werden.

- **Professionelles Wissensmanagement** ist bei Bundesplanstellen schwierig, da meist erst nach dem Ausscheiden eines darauf verwendeten Bediensteten eine entsprechende Nachbesetzung durch das BMBWF genehmigt wird und dann oft erst sehr spät ausgeschrieben werden kann. So entstehen mehrmonatige Zeiträume zwischen Ausstieg und Neueinstieg. Anders ist dies meist bei Landesbediensteten, wo eine Nachbesetzungsentscheidung in der Regel bereits so früh getroffen wird, dass eine mehrwöchige Einarbeitung des neuen Mitarbeiters durch den Ausscheidenden möglich ist. Für den Lehrerbereich erhalten die BD ein umfassendes Planstellenkontingent für die Besetzung und Nachbesetzung während eines Budgetjahres. So könnte den BD auch für das Verwaltungspersonal ein Globalbudget mit einer genauen Festlegung der vom BMBWF (und auch vom jeweiligen Land) zur Verfügung gestellten Planstellen zur Verwaltung übertragen werden. Ein Instrument dafür könnte der jährlich von den Zentralstellen den BD genehmigte Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan sein.
- **Flexiblere Handhabung der Beschäftigungsausmaße:** Im Bereich der Bundesverwaltung werden grundsätzlich nur 100% oder 50% Besetzungen von Planstellen genehmigt. Es gibt jedoch immer wieder Wünsche von Mitarbeitern, auf Grund ihrer sonstigen, meist familiären Verpflichtungen eine größere Flexibilität im Beschäftigungsausmaß auch nach den einschlägigen Regelungen zur Mutter- oder zur Väterkarenz zu erhalten, indem sie darüber hinaus eine bestimmte Zeit zB 60, 70 oder 80 Prozent Beschäftigung anstreben würden. Im Sinne der derzeitigen Arbeitsmarktlage und um Mitarbeiter gut motiviert „on board“ zu behalten, würde die Möglichkeit flexibler Beschäftigungsausmaße eine große Erleichterung für das Personalmanagement bringen. Zudem sollte es dann auch möglich sein, die damit frei werdenden Anteile einer Planstelle während dieser Zeit der Teilbeschäftigung auch anderweitig zu verwenden und zB das Beschäftigungsausmaß eines anderen Teilbeschäftigten in ähnlicher Verwendung aufzustocken. Derzeit bleiben diese Planstellenanteile, die durch Herabsetzung des Beschäftigungsausmaßes frei werden, mangels Zustimmung durch die Zentralstelle meist unbesetzt. Wenn – so wie im obigen Punkt angeregt – der jeweiligen BD ein Planstellenkontingent zur selbstverantwortlichen Verwaltung übertragen würde, könnte damit ein guter Ausgleich der verschiedenen Interessen vor Ort ohne Zusatzkosten relativ einfach erreicht werden. Ein

solches System würde das Personalmanagement einer BD professionalisieren und erleichtern.

2. Bildungscontrolling

- ❑ **Rechtsgrundlage:** Zur Sicherstellung der qualitativ vollen Erfüllung der Aufgabe der österreichischen Schule gemäß § 2 SchOG sowie eines wirkungsorientierten, effizienten und transparenten Mitteleinsatzes hat das BD-EG (§ 5 Abs 1) die Schulverwaltung verpflichtet, ein alle Ebenen der Schulverwaltung bis hin zu den Schulen (einschließlich Schulcluster und ganztägige Schulformen) umfassendes Bildungscontrolling (Qualitätsmanagement, Bildungsmonitoring und Ressourcencontrolling) einzurichten. Dieses ist an den im jeweiligen Bundesfinanzgesetz vorgesehenen einschlägigen Wirkungszielen und Maßnahmen auszurichten. Damit wurden das BMBWF, die BD und die Schulen zur Verarbeitung von indirekt personenbezogenen Daten im Sinne des Datenschutzgesetzes 2000 insoweit ermächtigt, als diese zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben eine wesentliche Voraussetzung sind (§ 5 Abs 1 BD-EG).
- ❑ **Begriffsbestimmung:** In der Betriebswirtschaftslehre nimmt das Controlling zur Steuerung eines Unternehmens Planungs-, Koordinations- und Kontrollaufgaben wahr, um die Unternehmensführung mit den notwendigen Instrumenten und Informationen zu versorgen. Der Begriff Bildungscontrolling bezeichnet ein auf Bildung bezogenes Controlling. Damit ist gemeint, dass Entscheidungsträger im Bildungsbereich mit entsprechend relevanten Informationen versorgt werden. Das Bildungscontrolling soll im Rahmen der Koordination und Steuerung von bildungsbezogenen Prozessen einer Organisation die Effektivität und Effizienz in Abstimmung mit den Organisationszielen erfassen und darstellen. Es wird als Ansatz aufgefasst, welcher der Optimierung der Bildungsarbeit dient, sowohl aus ökonomischer als auch aus pädagogischer Perspektive. Die ökonomischen Kosten- und Ertragsstrukturen sollen dabei mit Hilfe von quantitativen Kennzahlen erfasst werden, während man für die individuelle Kompetenzentwicklung qualitative Kennzahlen entwickelt (vgl. Wikipedia, Bildungscontrolling, 10.4.2024).
- ❑ **Funktion des Controllings im Bereich der Bildung:** Die Aufgaben im Bereich der Bildungsentwicklung und des Bildungscontrollings bilden nun die strategische Brückenfunktion über alle Funktionen des Schulsystems: Diese beinhaltet die Verfolgung wesentlicher bereichsübergreifender

Entwicklungen, die koordinierte Erarbeitung von Vorschlägen für die Weiterentwicklung des Schulsystems, die Koordination übergreifender Reformen, Monitoring der Entwicklung wesentlicher Projekte und die Koordination von Steuerungsprozessen hin zu den BD. Durch alle damit verbundenen Erhebungen wird eine Riesenmenge an Daten zusammengetragen, die noch viel stärker als Grundlage für datenbasierte Entscheidungen der Schulverwaltung einschließlich der Schulen selbst herangezogen werden können.

- ❑ **Wirkungsorientierte Steuerung:** Mit dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 wurde die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung eingeführt, deren Ausgangspunkt die Frage nach der erzielten Wirkung einer Maßnahme in der Gesellschaft darstellt. Dabei definiert jedes Ressort für sich ein Leitbild und legt bis zu fünf Wirkungsziele fest, die es anhand von Maßnahmen (Globalbudgetmaßnahmen) zu erreichen versucht. Durch die Festlegung von Indikatoren sollen Veränderungen auf Grund der gesetzten Maßnahmen messbar gemacht werden. Im Sinne dieser wirkungsorientierten Steuerung werden vom Gesetzgeber auch die Ziele des Schulsystems festgelegt. Die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung im Bereich „Schule“ umfasst zudem die Themen Kindergarten und Erwachsenenbildung sowie EU/Internationales. Abgeleitet von den durch das Bundesfinanzgesetz im Bundesvoranschlag festgelegten Wirkangaben des Ressorts werden die nun bereits mehrfach erwähnten Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne zwischen dem BMBWF und den BD vereinbart, um noch detaillierter auf diese Ziele einzugehen (vgl. Bildungsentwicklung und -controlling (bmbwf.gv.at)).
- ❑ **Bildungscontrolling-Bericht:** Alle drei Jahre ist dem Nationalrat ein Bildungscontrolling-Bericht vorzulegen. Der Bildungscontrolling-Bericht basiert auf den Schulqualitätsberichten der BD und ist Teil des Nationalen Bildungsberichts. Der erste Bildungscontrollingbericht ist im Dezember 2021 im Rahmen des Nationalen Bildungsberichts erschienen. Der nächste Bildungscontrollingbericht erscheint im Rahmen des Nationalen Bildungsberichts 2024.
- ❑ **Datenbasierte Schulverwaltung:** Diese gesetzlichen Vorgaben können die Entwicklung einer datenbasierten Schulverwaltung stärken. Nähere Vorgaben über eine Bildungscontrollingverordnung sind noch ausständig. Diese bräuchten die BD jedoch, um die entsprechenden Daten für das Bildungscontrolling nicht nur für einen Bericht, sondern für eine professionelle, viel stärker

als bisher bei strategischen Entscheidungen, aber auch in manchen Alltagsentscheidungen auf Daten basierte regionale Schulverwaltung durchzuführen, einen Zugang zum Schulverwaltungsprogramm Sokrates. Damit ließen sich viele Datenerhebungen rascher und unkomplizierter durchführen, auf deren Ergebnissen dann die angesprochenen Führungsschritte durch die Schulbehörden gesetzt werden können. Auch die personelle Ausstattung dieses Controllingdienstes müsste genauer auf die tatsächlich im Sinne der angesprochenen Unterstützungsmöglichkeiten für effektive und effiziente Entscheidungen der Leitungen der Schulverwaltungsebenen abgestimmt werden. Hier ist noch eine starke Entwicklung möglich, Daten aus Erhebungen stärker als Basis für die Entscheidungen der Schulverwaltung einfließen zu lassen. Nur wenn die Schulverwaltung diese datenbasierte Entscheidungsfindung vorlebt, kann sie dies in einem Mindestmaß auch von der einzelnen Schule erwarten.

- **Controlling-Daten durch den Datenverbund der Schulen:** Inwieweit der mit BGBl I 121/2024 eingerichtete Datenverbund der Schulen (§ 6 BilDokG) in Verbindung mit der neuen gesetzlichen Ermächtigung zur Durchführung vordefinierter statistischer Auswertungen zum Zweck der Steuerung und des Qualitätsmanagements (§ 6c BilDokG) den von der Schulverwaltungspraxis geforderten Datenzugang ermöglicht, wird die Zukunft zeigen, denn diese Bestimmungen sind „nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten anzuwenden“ (§ 22 Abs 5 BilDokG).

3. Struktur und Organisation

3.1. Schärfung der Aufgaben der Schulerhaltung bei den Gemeinden

Die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen obliegt den gesetzlichen Schulerhaltern (§ 1 Abs 2 PflSchErh-GG). Welche genauen Verpflichtungen mit dieser Kompetenz verknüpft sind, wird in § 10 PflSchErh-GG näher definiert: Danach ist unter Errichtung einer Schule ihre Gründung und die Festsetzung ihrer örtlichen Lage, unter Erhaltung einer Schule jedenfalls die Bereitstellung und Instandhaltung des Schulgebäudes und der übrigen Schulliegenschaften, deren Reinigung, Beleuchtung und Beheizung, die Anschaffung und Instandhaltung der Einrichtung und Lehrmittel, die Deckung des sonstigen Sachaufwandes sowie die Beistellung des zur Betreuung des Schulgebäudes und der übrigen Schulliegenschaften

erforderlichen Personals, bei ganztägigen Schulformen auch die Vorsorge für die Verpflegung zu verstehen. Ferner ist für die Beistellung von Schulärzten sowie an ganztägigen Schulformen für die Beistellung des für den Betreuungsteil erforderlichen Personals in einer Weise vorzusorgen, dass die ihnen auf Grund schulrechtlicher Vorschriften obliegenden Aufgaben durchgeführt werden können. Lediglich die Beistellung der erforderlichen Lehrer sowie nach Maßgabe der landesgesetzlichen Vorschriften auch des gemäß dem zweiten Satz beizustellenden Personals obliegt klar dem jeweiligen Land.

Gesetzliche Schulerhalter der öffentlichen Pflichtschulen können das Land, Gemeinden oder Gemeindeverbände sein.

Die darauf fußenden Ausführungsgesetze haben diese Regelung weitgehend übernommen und die Schulerhalteraufgaben nur geringfügig genauer definiert. Beispielhaft bestimmt § 12 Vorarlberger Schulerhaltergesetz LGBl 32/1998 idgF:

- (1) Unter der Erhaltung einer öffentlichen Pflichtschule ist zu verstehen:
 - a. die Bereitstellung und Instandhaltung der Schulgebäude und der übrigen Schulliegenschaften, deren Reinigung, Beleuchtung und Beheizung, soweit es sich nicht um Räumlichkeiten für Wohnzwecke handelt, die Anschaffung und Instandhaltung der Schuleinrichtung und der Lehrmittel, die Deckung des sonstigen Sachaufwandes sowie die Beistellung des zur Betreuung der Schulgebäude und der übrigen Schulliegenschaften allenfalls erforderlichen Hilfspersonals;
 - b. bei ganztägigen Schulen auch die Vorsorge für die Verpflegung der Schüler und die Beistellung der für den Freizeitteil erforderlichen Lehrer, Erzieher, Erzieher für die Lernhilfe, Freizeitpädagogen oder sonst qualifizierten Personen;
 - c. bei Schulclustern auch die Beistellung des für die administrative Unterstützung des Schulclusterleiters erforderlichen Verwaltungspersonals, soweit es sich dabei nicht um Lehrer handelt.

In der Praxis ergeben sich daraus immer wieder Fragen, wer die umfassenden Schulerhaltungskosten nun wirklich zu tragen hat, womit wiederholt auch schon die Gerichte des öffentlichen Rechts befasst wurden. So ist der Schulgesundheitsdienst über die Schulärzte zwar an den Bundesschulen gut geregelt und implementiert, im Pflichtschulbereich ist die

Beistellung der Schulärzte hingegen ein großes Problem. Dies betrifft nicht alleine die Tatsache, dass es schwer ist, geeignetes medizinisches Personal dafür zu gewinnen und zu halten, sondern auch den Umfang der damit verbundenen Leistungen. Meist wird die Tätigkeit auf die verpflichtende schulärztliche Untersuchung einmal im Jahr (wie in § 66 Abs 1 SchUG vorgesehen) beschränkt. Die Beratung des Lehrkörpers in gesundheitlichen Fragen (§ 66 Abs 1 SchUG), sowie die Teilnahme an Lehrerkonferenzen oder des Schulforums oder SGA (§ 66 Abs 3 SchUG) kommt hingegen auch wegen mangelnder finanzieller Vorsorge selten zum Tragen.

Auch außerhalb der Führung einer Ganztagschule drängen die Gemeinden als Schulerhalter die Schulleitungen immer wieder, die Schule schon vor der offiziellen schulischen Aufsichtspflicht mit ihren 15 Minuten vor Beginn des Unterrichts insb für Fahrschüler zu öffnen oder auch für die Mittagsbetreuung zu sorgen. Sofort stellt sich die Frage, wer hierfür die Kosten trägt, denn es ist nicht Aufgabe der Pädagogen im Rahmen ihres Lehrerdienstverhältnisses hier Aufsicht zu führen.

Im österreichischen Schulrecht ist für die öffentlichen Schulen der Grundsatz der Schulgeldfreiheit verankert (§ 5 Abs. 1 SchOG). Dieser widersprechend werden den Erziehungsberechtigten auch an öffentlichen Schulen immer wieder Eintrittskosten zB für Schwimmbad oder Eislaufhalle vorgeschrieben.

Von der Schulgeldfreiheit sind bekanntlich lediglich ausgenommen:

a. Lern- und Arbeitsmittelbeiträge (§ 5 Abs. 2 Z 1 SchOG): Dies sind Beiträge für etwa von der Schule zur Verfügung gestellte, für die Hand des Schülers bestimmte Lernmittel wie Hefte, Schreib- und Zeichenutensilien, kopierte Lese- stoffe, weiters Beiträge für Arbeitsmittel im Rahmen des praktischen Unterrichtes; Kochbeiträge usw. werden für den fachpraktischen Unterricht im Küchen- und Servicebereich eingehoben. Was hingegen zur Einrichtung der Schule gehört, als Betriebsmittel für schuleigene Geräte dient, oder als Lehrmittel zur Umsetzung des Lehrplanes bzw zur Verdeutlichung der Lehrinhalte durch die Lehrkräfte benötigt wird, kann keinesfalls als „Lern- und Arbeitsmittel“ angesehen werden. Es ist daher insb unzulässig, allgemein „Regiebeiträge“ oder sonstige Beiträge wie zB für externe Referenten, aber eben auch für Eintritte für schulischen Unterricht einzuheben. Die Kosten für diesen Sachaufwand sind – wie in allen Fällen, in denen eine gesetzliche Verpflichtung der Schüler zur Beitragsleistung nicht besteht – vom

gesetzlichen Schulerhalter zu tragen. Die Schulleitungen haben hierfür die vom Schulerhalter zur Verfügung gestellten Mittel heranzuziehen. Bei der Einhebung von Lern- und Arbeitsmittelbeiträgen gilt der Grundsatz der Kostendeckung und genauen Abrechnung. Gegen eine Pauschalierung der Lern- und Arbeitsmittelbeiträge zum Zweck der Verwaltungsvereinfachung besteht kein Einwand, doch ist der Pauschalbetrag so festzusetzen, dass er in jedem Fall die für den einzelnen Schüler tatsächlich entstandenen Kosten mit Sicherheit nicht überschreitet.

- b. Beiträge für die Unterbringung, Verpflegung und Betreuung im Betreuungsteil (ausgenommen die gegenstandbezogene Lernzeit und die individuelle Lernzeit) öffentlicher ganztägiger Schulformen (§ 5 Abs 2 Z 2 SchOG): detaillierte Regelungen der Beiträge für ganztägige Schulformen, die vom Bund erhalten werden, sind in der Verordnung des Bundesministers für Unterricht und Kunst, BGBl. Nr. 428/1994, festgelegt. An Pflichtschulen sind die entsprechenden Beiträge durch Verordnung des jeweiligen Schulerhalters festzusetzen. Die Beiträge dürfen höchstens kostendeckend sein und haben auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Schüler (Unterhaltspflichtigen) Bedacht zu nehmen.
- c. Bei Schulveranstaltungen dürfen neben den reinen Fahrt- und Unterbringungskosten noch Eintritte, Kurse, Vorträge, Arbeitsmaterialien oder die leihweise Überlassung von Gegenständen vom Schüler/den Erziehungsberechtigten eingehoben werden. (§ 3 SchVVO). In allen sonstigen, vorstehend nicht angeführten Fällen, für die eine gesetzliche Grundlage nicht besteht, ist eine verpflichtende Einhebung von Beiträgen und Gebühren, unter welchem Titel immer, unzulässig. Insb sind sogenannte Klassenkassen, Haftungsfonds, Kautionen für allfällige Schadensfälle etc. ungesetzlich. So ist auch das Vermieten von Spind- und Garderobenplätzen unzulässig, da für Anlagen dieser Art der Schulerhalter zu sorgen hat.

In diesen und ähnlichen Fällen würde eine klarere gesetzliche Auflistung der Aufgaben des Schulerhalters für die Überwachung dessen Vollziehung und für die Einforderung der Umsetzung durch die Schulbehörden hilfreich sein, um die immer wieder auftretenden Spannungen hintanzuhalten, wenn die Gemeinden oder Gemeindeverbände mit dem Argument, dafür nicht zuständig zu sein, ihre oben skizzierten Schulerhalteraufgaben unzureichend oder nicht erfüllen. Zur Klärung so mancher dieser Fragen notwendige Rechtsverfahren werden gerne

wegen politischer Verflechtungen von Gemeindevertretung und Landespolitik hinausgeschoben oder nicht durchgeführt. Auch springen auf Grund des Druckes der Gemeindevertretungen immer wieder die Länder unzuständigerweise in die Bresche, um Beschwerden nicht ausufern zu lassen.

3.2. Schulaufsicht für Religion

Um sicherzustellen, dass die staatlichen Organe sich nicht in die Lehre der jeweiligen Religionsgemeinschaften als deren innere Angelegenheiten einmischen, wurden die Fachinspektoren für den Religionsunterricht (Fi Rel) in den Schulen nicht dem Pädagogischen Dienst zugeteilt, sondern direkt der Präsidialleitung zugeordnet. Auf diese Weise sollten diese Funktionsträger zwar organisatorisch eingebunden und staatlicherseits gut informiert sein, ohne dass sie jedoch in inhaltlichen Angelegenheiten von staatlichen Funktionsträgern im Bereich der Pädagogik beeinflusst werden. In der Praxis sind diese Fachinspektoren in diesem Bereich der Schulverwaltung jedoch eher Fremdkörper, die vom jeweiligen Präsidialleiter in unterschiedlicher Intensität betreut werden. So möchten die FI Rel dann doch möglichst intensiv mit den SQM sowie den Abteilungsleitungen und der Leitung des Pädagogischen Dienstes zusammenarbeiten und bei deren Besprechungen präsent sein. Dies geschieht dann oft nicht im gewünschten Umfang, da die FI Rel eben nicht zum pädagogischen Bereich der BD zählen. So entstehen wiederholt Informationslücken gegenüber den sonstigen Schulaufsichtsbeamten, was die FI Rel vor Ort in nachvollziehbarer Weise stört. Hier eine bessere Einbindung dieser pädagogischen Verantwortungsträger in den Pädagogischen Dienst zu finden wäre wünschenswert. Die Notwendigkeit dieser Zusammenarbeit gerade mit den örtlich zuständigen SQM zeigt sich jährlich bei der Bildung der Religionsunterrichtsgruppen, die bei Gruppengrößen unter zehn Schülern einer Klasse klassen-, schulstufen- und sogar schulübergreifend eingerichtet werden sollen, um einen zweistündigen, kostensparenden Religionsunterricht sicherzustellen, was aus pädagogischen und budgetären Gründen sinnvoll ist.

3.3. Kooperation der Schulerhalter von Bund, Land und Gemeinde

Die verschiedenen gesetzlichen Schulerhalter sollten in manchen Fällen besser kooperieren können bzw gleichgeschaltet werden. So sollten zB die in den Bundesländern unterschiedlich bezeichneten Einrichtungen der pädagogischen Beratung, die mit Stunden der Landeslehrerressourcen für die

Pflichtschulen eingesetzt sind, als Servicedienst des Pädagogischen Bereiches der BD ohne vertragsrechtliche oder verrechnungstechnische Hürden auch an Bundesschulen möglich sein. Ähnliches gilt beim Einsatz von Schulärzten an mittleren und höheren Schulen an (insb nahegelegenen) Pflichtschulen, was derzeit nur mit der Abwicklung mehrerer Verträge seitens des Bundes und des Landes bzw der Gemeinden als Schulerhalter mit den jeweiligen Funktionsträgern möglich ist. Da der Bund hier mit seinem Schularztsystem beispielhaft ist, sollten die Länder/Gemeinden an ähnliche Vorgaben gebunden werden, damit auch die Pflichtschulen mit vergleichbaren Standards schulärztlich betreut werden.

Ein weiteres Beispiel für die Notwendigkeit der Vernetzung der nichtunterrichtlichen Aufgaben zwischen den verschiedenen gesetzlichen Schulerhaltern ist der sozialpädagogische Dienst, der von der Abteilung Schulpsychologie der jeweiligen BD mitkoordiniert wird. Ist ein Sozialarbeiter vom Land angestellt, darf er zuständigkeitshalber nicht zu Problemen in die vielleicht sogar im gleichen Gebäude untergebrachte Bundesschule gebeten werden. Umgekehrt können Schulsozialarbeiter, die vom Bund zB über das **Österreichische Zentrum für psychologische Gesundheitsförderung im Schulbereich** (ÖZPGS) für die Bundesschulen finanziert werden, nicht im Landesschulbereich eingesetzt werden. Dabei handelt es sich immer wieder um räumlich naheliegende Themen oder nur kurze zeitliche Einsätze, für die eine eigene, getrennte Planstellenbewirtschaftung unnötigen Verwaltungsaufwand verursacht.

Die gemeinsame schulübergreifende Betreuung von Schülern an ganztägigen Schulformen des Bundes und nahe gelegenen Pflichtschulen ist ebenfalls ein Praxisthema, das immer wieder zu rechtlichen Schwierigkeiten führt, obwohl dies im Einzelfall organisatorisch einfach und auf Grund der betroffenen Schülerzahlen vielleicht sinnvoll wäre.

3.4. Vereinfachung der Errichtung von Schulclustern

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Errichtung eines Schulclusters legen eine große Freiwilligkeit fest. Auf der Homepage des BMBWF wird sogar formuliert: „Die Errichtung von Clustern erfolgt durch die BD des jeweiligen Bundeslandes, wobei die Freiwilligkeit und aktive Beteiligung der Betroffenen im Vordergrund steht.“ (<https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulsystem/sa/cluster.html#was-ist-ein-schulcluster--0-1> lt Abfrage: 4.7.2024).

Unter einem Schulcluster wird dabei der organisatorische und pädagogische Zusammenschluss von zwei bis maximal acht Schulstandorten in geografisch benachbarter Lage unter einer gemeinsamen Leitung verstanden. Die Errichtungspraxis hat jedoch gezeigt, dass es sehr schwer ist, die gesetzlich vorgesehenen Zustimmungen dafür zu erhalten, obwohl die BD von ihrer Verantwortung des Ressourceneinsatzes bzw der Stärkung von pädagogischen Möglichkeiten eines Schulbereiches einen Zusammenschluss sehr befürworten und unterstützen würden (zB eine AHS und eine HAK oder eine Volksschule und eine Mittelschule sogar im gleichen Gebäude, aber auch für Klein- oder sogar Kleinstschulen in großer räumlicher Nähe). Dafür ist derzeit die Zustimmung der Schulkonferenzen aller betroffenen Schulen (nach Beratung mit den jeweiligen Schulpartnerschaftsgremien) notwendig. Diese ist nach der Erfahrung der ersten Jahre dieser Bestimmung kaum zu erreichen. Im Sinne der Aufgaben der BD insb in den von ihr zu betreuenden Bildungsregionen unter Berücksichtigung überschulischer Interessen für ein bestmögliches Bildungsangebot für alle Schüler bereit zu stellen, sollten der BD gesetzlich mehr Gestaltungsspielräume zur Bildung von Schulclustern eingeräumt werden, um nicht immer wieder auf die Notlösung zurückgreifen zu müssen, eine Schulleitung mit der Führung von zwei getrennten Schulen zu beauftragen, indem zB das Ausscheiden eines Schulleiters abgewartet oder benützt wird, um eine gemeinsame Leitung zu verwirklichen.

3.5. Ein eigenes Dienstrecht für Schulleitung

Um die Entwicklung der Schulautonomie in Österreich nach den umfangreichen Einzelschritten des Bildungsreformgesetzes 2017 in eine nächste Phase zu bringen, sollte das Dienstrecht für die Schulleiter weiterentwickelt werden. Schulmanagement muss als eigener Beruf etabliert werden und soll rechtlich nicht wie derzeit noch als Lehrerspezialaufgabe mit ein paar Zulagen und Sonderregelungen im seit der Dienstrechtsnovelle 2013 so bezeichneten Pädagogischen Dienst mitlaufen. Die Ausbildung und das Stellenprofil für Schulleiter wurden bereits geändert, das Dienst- und Besoldungsrecht sollte hier nachgezogen werden. Andere europäische Länder – wie zB Italien/Provinz Bozen, Liechtenstein oder auch Kantone in der Schweiz – können hier durchaus Beispiel geben.

3.6. Verstärkung der Zusammenarbeit von BD und Einrichtungen der Lehrerbildung

Trotz des Respekts vor der (ohnehin universitär wenig ausgeprägten) Autonomie der PH kann die Zusammenarbeit zwischen den BD und den genannten Lehrerbildungseinrichtungen weiterentwickelt werden. Die aus der Praxis der BD als Dienstgeber insb in Gestalt der Schulaufsicht mit den SQM, aber auch der Schulleitung als Vertreter des Dienstgebers vor Ort erfließenden Sichtweisen und Notwendigkeiten nach Fort- und Weiterbildung sollten stärker in die Angebote der (regionalen) PH einfließen. Auch wenn es an vielen Orten bereits informelle Abstimmungsstrukturen zwischen der Leitung der BD und dem Rektorat der jeweiligen PH gibt, sollte diese Zusammenarbeit nicht allein vom guten Willen der Betroffenen abhängen, sondern klar gesetzlich verankert sein. Die Erfahrungen der regionalen Schulaufsicht könnten zudem sinnvollerweise stärker in die Angebote der Lehrerausbildung der jeweiligen PH einfließen, zB durch die rechtliche Verankerung der Mitgliedschaft eines Vertreters des Pädagogischen Dienstes der jeweiligen BD im Hochschulkollegium als dem für die Curriculaentwicklung zuständigen Leitungsorgan der PH.

Ähnliches gilt auch für den Datenaustausch zwischen PH und BD über die von Lehrern des jeweiligen Zuständigkeitsbereiches besuchten Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen. Anlass für diese Anregung ist die von beiden Seiten oft beklagte Nichtteilnahme von angemeldeten Lehrpersonen – leider immer wieder ohne entsprechende Entschuldigung. Wenn die Behörde für die Teilnahme einen Dienstauftrag erteilt hat, sollte auch die Absolvierung der gebuchten Veranstaltung dem Dienstgeber rückmeldebar sein. Darüber hinaus kann die Kenntnis über absolvierte Fort- und Weiterbildungen für Personalentscheidungen der BD bzw der jeweiligen Schulleitung für den gezielten Einsatz der jeweiligen Mitarbeiter ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten entsprechend wertvoll sein. Dies ist ein weiterer guter Grund für eine Informationsrückmeldung an den jeweiligen Dienstgeber, um eine gute, weil kompetenzorientierte Personalführung zu verwirklichen.

Das Thema der aus ähnlichen Gründen wie bei den PH notwendigen Verstärkung der Zusammenarbeit der BD mit dem Bereich der Aus- und Fortbildung an den Universitäten soll nicht verschwiegen werden, wird jedoch auf Grund der aktuellen universitären Autonomie hier nicht weiter behandelt. Die zwischen Universitäten und PH eingegangenen

Verbünde würden dies verstärkt rechtfertigen, um hier eine gleichgelagerte praxisnahe Situation zwischen den leider immer noch weitgehend getrennt agierenden Einrichtungen zu ermöglichen.

3.7. Schulversuche

Mit dem Bildungsreformgesetz 2017 wurde § 7 Schulorganisationsgesetz mit seinen Regelungen zur Durchführung von Schulversuchen geändert. Die Begründung dafür war, dass damals aktuell über 4000 Schulversuche im Laufen waren, die teilweise schon über zehn Jahre eingerichtet waren und praktisch schon zum Regelschulwesen gehörten, ohne dass sie gesetzlich implementiert worden waren. Diese Schulversuche konnten nämlich von der einzelnen Schule über die Schulbehörde hin zur Zentralstelle beantragt werden. Nun liegt es gesetzlich am BMBWF, solche Schulversuche anzubieten, für die sich dann Schulen bewerben können. Im Sinne des Entwicklungsauftrages der BD wäre es jedoch zielführend, wenn auch aus diesen Bildungsbereichen Ideen für die Weiterentwicklung des Schulwesens initiiert werden könnten, um das schulstandort- und damit schulübergreifende Bildungsangebot im Sinne der Schüler ausprobieren zu können. Um zu verhindern, dass es wieder zu einem Wildwuchs an solchen Experimenten und damit Abweichungen von den allgemeinen schulrechtlichen Bestimmungen kommt, den der Gesetzgeber abzubauen suchte, könnte ein Schulversuch von einer BD beim BMBWF beantragt werden. So würde die regionale Schulbehörde im jeweiligen Bundesland ihren Koordinations- und Schulentwicklungsauftrag des Schulwesens im jeweiligen Bundesland aktiver gestalten. Damit könnten zunächst regional gefragte Bildungsüberlegungen ausprobiert und dann schrittweise bei entsprechendem Erfolg für österreichweite Entwicklungen ausgeweitet werden.

IV. Weitere Stärkung der regionalen Schulverwaltung

Um diesen Beitrag nicht ausufern zu lassen, sollen im Folgenden nur noch einige Themen zur Weiterentwicklung der BD angesprochen werden, die sich aus der Verwaltungspraxis für eine weitere Professionalisierung dieser Schulverwaltungseinrichtungen ergeben. Sie sind weder von ihrer Reformgröße noch von ihrer Bedeutung für die BD gereiht, müssen aber natürlich bei Interesse wesentlich verstärkt analysiert werden.

1. **Übertragung der Diensthoheitskompetenz für die Landesmitarbeiter an die BD:** Für die Mitarbeiter des Bundes ist die BD ex lege Dienstbehörde

bei Beamten und Personalstelle für die Vertragsbediensteten. Damit dies die BD auch für die ihr zugewiesenen Landesbediensteten sein kann, braucht es nach der aktuellen Rechtslage ein Übertragungsgesetz des jeweiligen Bundeslandes. Dies ist nicht in allen Bundesländern der Fall, was die Personalführung für die Leitung der BD unnötig schwierig macht, da für die Landesmitarbeiter jede personelle Angelegenheit an die zuständige Personalabteilung des jeweiligen Landes weitergegeben werden muss. Diese unterschiedliche Behandlung macht viele Personalentscheidungen – insb allgemeine Anordnungen für alle Mitarbeiter der BD – schwieriger und langatmiger und verstärkt die unterschiedliche Behandlung der beiden Mitarbeitergruppen vom Personaleinsatz, Erholungsurlaub, Homeoffice bis zu Belohnungsfragen etc.

2. **Doppelpersonalstruktur Bund-Land:** Obiges Thema führt zur allgemeinen Situation der BD, in der Bundes- und Landesbedienstete gemeinsam agieren. Die beiden Mitarbeitergruppen unterstehen unterschiedlichem Dienst- und Besoldungsrecht. Dies führt zu teilweise bemerkenswerten Unterschieden in Dienstzeitfragen (zB Mittagspause-Einrechnung, Freitag-Nachmittag-Dienst, Allerseelentag, Faschingsdienstag). Aber auch im Urlaubsanspruch bis hin zur Einstufung gleicher Arbeiten gibt es – je nach Landesdienstrecht – große Unterschiede zwischen den beiden Berufsgruppen bei gleichen oder ähnlichen Tätigkeiten. Dies führt regelmäßig zu Diskussionen bis hin zu Spannungen in der Belegschaft und zeigt sich in der Praxis auch darin, dass es für nachzubesetzende Planstellen für Landesmitarbeiter wesentlich mehr Bewerbungen gibt als für einen vergleichbaren Bundesposten. Die Bezahlungsunterschiede sind teilweise so groß, dass ein Referatsleiter des Landes mehr verdient als sein Abteilungsleiter im Bundesdienst. Ähnliches gilt auch auf der nächsten Ebene, wenn sich Abteilungsleiter nicht mehr überlegen, Präsidialbereichsleiter zu werden, da sie hier als Landesmitarbeiter besser bezahlt werden als der vorgesetzte Bundesposten verspricht. Es sollte daher für die Mitarbeiter der BD ein einheitliches bzw ein zwischen den Gebietskörperschaften abgestimmtes Dienstrecht (zB durch eine Art 15a B-VG-Vereinbarung) geben. Falls dies in der Praxis wegen der komplexen Kompetenzlage nicht möglich ist, könnte sich der Bund an die Zahlungs- und Dienstrechtssituation im jeweiligen Bundesland anpassen, da kaum zu erwarten ist, dass die Länder

ihre besseren Regelungen an die schlechteren des Bundes herabstufen werden. Auch eine Gehaltsstaffelung angepasst an die jeweilige Region würde das vorhandene Ost-West Gefälle bei den Lebenshaltungskosten und Arbeitsmarktusancen ausgleichen helfen und das Gewinnen und Halten von Mitarbeitern im öffentlichen Dienst erleichtern. Diese Thematik zeigt sich bei allen ausgeschriebenen Bundesplanstellen, besonders jedoch bei Schulpsychologen, Sozialarbeitern und Juristen.

3. **Verwischung der Zuständigkeiten:** Durch die Verwaltung von Bundes- und Landeskompetenzen im Bildungsbereich durch eine Behörde und teilweise durch die gleichen Organwalter verwischen in der Praxis immer mehr Zuständigkeiten von Bund und Land. Dies geschieht durch zB permanente allgemeine Anfragen von regionalen Medien über die aktuelle Anstellungssituation im Lehrerbereich, aber auch wenn BMBWF und Landesregierung beide Bereiche gemeinsam abfragen und von der BD analysiert bekommen wollen. Dies zeigt sich ebenso bei zahlreichen Landtagsanfragen, die kaum zwischen Landeskompetenzen und Bundeszuständigkeiten unterscheiden. Ähnliches gilt auch für die Informationspolitik des BMBWF mit einheitlich strukturierten Info-Mailings mit Informationen des Bundes- und Landesbereiches auch an alle nicht betroffenen Schulen. Erst wenn aus einem Bundesland Widerstand kommt, ziehen sich die Verantwortlichen des BMBWF gerne auf die tatsächlichen Zuständigkeiten zurück und betonen die Freiwilligkeit dieses Angebotes einer gemeinsamen professionellen Informationsschiene an die Schulen. Dies spricht immer stärker für eine Vereinheitlichung der Schulverwaltung in den Ländern bei einer Gebietskörperschaft (siehe unten).
4. **Zuständigkeiten innerhalb der BD:** Trotz der neuen einheitlichen regionalen Behördenstruktur hin zur BD gibt es immer wieder die Rückmeldung von Schulleitungen, dass zwar klar sei, dass man sich mit seinen schul- und dienstrechtlichen Fragen an die BD richtet, es aber nicht mehr so klar sei, wer innerhalb der Schulbehörde nun wirklich wofür zuständig sei. Dies sei früher wesentlich einfacher gewesen, indem sich schulische Führungskräfte einfach an „ihren“ Landesschulinspektor oder Pflichtschulinspektor wenden konnten. Hier mehr Klarheit zu schaffen, kann serviceorientiert durch einfachere klarere Strukturen, unmittelbare fachlich versierte Ansprechpartner oder durch vermehrte

und wiederholte Information zu diesen Strukturfragen erfolgen.

5. **Bipolare Aufgabenstellung:** Die BD haben eine bipolare Aufgabenstellung zwischen Serviceeinrichtung, die immer wieder von Leitungsorganen betont wird, und der tatsächlichen Notwendigkeit, Entscheidungen fällen zu müssen und Behörde zu sein. Durch diese beiden Gesichter der BD ist es schwerer, Vertrauen bei den Stakeholdern (zB den Schulleitern, Lehrern und Eltern) zu entwickeln, denn es bleibt bei den Betroffenen die Frage: welches Gesicht setzt die Schulbehörde heute bei meinem Anliegen auf?
6. **Stärkung des Profils der Bildungsregionen:** Wie oben dargestellt, war die Einrichtung der Bildungsregionen eine der positiven Weiterentwicklungen in der österreichischen Schulverwaltung. Diese kann jedoch noch weiter geschärft werden, indem das Profil dieser räumlich geprägten Abteilungen der BD fachlich weiter verstärkt wird.
7. **Die Rolle des Präsidialbereichsleiters:** Die Aufgaben des Präsidialbereichsleiters sind zwar am Papier groß, sein tatsächlicher Einsatz hängt jedoch sehr von der Führungsstruktur des jeweiligen Bildungsdirektors ab. Bei entsprechendem Vertrauen des Bildungsdirektors in den Amtsinhaber kann der Präsidialleiter ein echtes Leitungsorgan als Mitgestalter der Leitungstrias sein. Der Leiter des Präsidialbereiches kann in der Praxis aber auch eher zum Assistenten des Bildungsdirektors werden, wenn dieser als oberstes Organ dieser Behörde alle wesentlichen administrativen Aufgaben an sich zieht. Dies geschieht zB im Personalbereich oder größeren Bauprojekten oder beim Budget, die alle rechtlich geprägte Entscheidungsfelder darstellen und eigentlich laut BD-EG vom Präsidialleiter zu managen sind.
8. **Anzahl der Juristen:** Durch die Vorgabe des BD-EG, dass alle Rechtsfragen im Bereich des Präsidialdienstes abgewickelt werden müssen, hat sich dort der Bedarf nach juristischer Expertise verstärkt. Die Anzahl der Planstellen für diesen Aufgabenbereich ist jedoch mehr oder weniger gleichgeblieben. Daher ist in diesem Bereich der BD ziemlicher Entscheidungsdruck entstanden, der zu längeren Abwicklungszeiträumen oder zur Überlastung der einschlägigen Experten führt. Um dieser Situation auszuweichen, werden in der Praxis Wege gesucht, indem etwa der Pädagogische Dienst die Entscheidungen (zB bei Schulausschlussverfahren, SPF-Verfahren, „Noteneinsprüche“) so weit vorbereitet, dass der

zuständige Jurist weitgehend nur noch prüfen und unterschreiben muss. Dies entspricht weder den Grundsätzen eines ordentlichen Rechtsverfahrens noch der Grundüberlegung des BD-EG, den Pädagogischen Dienst von derartigen Verfahrensschritten zu entlasten und deren Aufgaben von der Verwaltung im Präsidialbereich deutlicher zu trennen. Daher sollte hier die Anzahl der v1-Planstellen für den Rechtsdienst erhöht und auch deren Besoldung verbessert werden. Derzeit sind für ausgeschriebene Stellen wegen Juristenmangels bei der aktuellen Einstufung oft schwer geeignete Interessenten zu finden.

9. **Doppelte Buchhaltung und gemeinsame Rechnungen für Bund und Land:** Anschaffungen für die BD (von Papier über IT-Ausstattung bis zu Möbeln) betreffen immer wieder beide Bereiche der BD – Bund und Land. Wenn getrennte Rechnungen für eine eigentlich gemeinsame Anschaffung ausgestellt werden, bedeutet dies für die Budgetabteilung der BD einen doppelten Buchhaltungsaufwand. Lieferfirmen legen jedoch meist eine gemeinsame Rechnung, welche dann aber im Sinne der Kosten-Leistungs-Rechnung anteilmäßig auf die beiden Gebietskörperschaften aufgeteilt werden muss. Die Aufspaltung dieser Rechnungen bewirkt einen hohen Verwaltungsaufwand und erscheint in der Praxis auch den Lieferfirmen gegenüber extrem bürokratisch.
10. **Doppelte Budgeterstellung:** Damit einher geht auch die jährliche Budgeterstellung- und -beantragung bei den jeweils vorgesetzten Behörden von Bund und Land, die eine nicht unerhebliche Doppelbelastung und einen damit verbundenen Verwaltungsaufwand verursacht.
11. **Doppelte Unterstellungen zu Kontrolleinrichtungen:** Bei den Praxisthemen der doppelten Unterstellung von vergleichbaren Bundes- und Landesorganen zeigt sich auch, dass sowohl der Rechnungshof des Bundes als auch der des jeweiligen Bundeslandes sich für die Verwaltung in der BD des jeweiligen Bundeslandes interessieren (müssen). Aber auch Buchhaltungs(agentur)strukturen und Innenrevisionsabteilungen kontrollieren die Arbeiten der BD von beiden Zuständigkeitsseiten her und erzeugen damit gegenüber klar zugeordneten Verwaltungseinrichtungen einen wesentlich höheren Verwaltungsaufwand in der Beantwortung der von den unterschiedlichen Einrichtungen jeweils gestellten Kontrollfragen. Als positives Beispiel kann in der Verwaltung der BD das Panel zur

Genehmigung der KLR herangezogen werden: In dieser gemeinsamen Kommission sind jeweils gleich viele Vertreter von Bund und Land vertreten, die auch gemeinsame Entscheidungen im Rahmen einvernehmlich vereinbarter Regelungen zur Budgeterfassung und Abrechnung fällen. Vielleicht kann diese Struktur Vorbild für ähnliche Einrichtungen gegenüber den BD sein.

12. **Anfragen von Gesetzgebungsorganen:** Es ist zweifelsfrei parlamentarische Grundaufgabe von Nationalrat, Bundesrat und Landtag bzw deren Fraktionen, die Umsetzung der Gesetzesbeschlüsse und damit die Verwaltung zu kontrollieren. In der Praxis beschäftigen sich jedoch gerne Bundesparlament und Landtag mit ähnlichen, wenn nicht sogar gleichen Fragen, die dann zur Beantwortung an die jeweilige BD gesandt werden. Gerade Landtage unterscheiden dann bei ihren Bildungsfragen oft wenig, ob es sich um eigene Zuständigkeiten oder um Bundesangelegenheiten handelt. Sie interessieren sich einfach für das Schulsystem in ihrem Bundesland. Natürlich könnte die BD die nicht in die jeweilige Zuständigkeit fallende Anfrage unbeantwortet lassen. Dies ist in der Praxis jedoch schwierig, da eine gute Zusammenarbeit und auch eine Vertrauensstellung hin zu den Mandataren notwendig sind. Besonders auch der Präsident der BD als Politiker in der Landesregierung könnte darauf verweisen, ist aber auch wieder in einer „Zwickmühle“, wenn er diese verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsfragen an den Gesetzgeber zurückspielt und keine inhaltliche Antwort gibt. Daher werden in der Praxis nach allen Seiten Anfragen beantwortet, die jedoch wiederum einen hohen, weil nicht notwendigen oder sogar doppelten Verwaltungsaufwand verursachen.
13. **Planstellenbewirtschaftung und Wissensmanagement:** Die Nachbesetzung von Bundesplanstellen muss jeweils beim BMBWF beantragt werden. Meist kommt die Genehmigung zur Ausschreibung und Nachbesetzung erst, nachdem der Mitarbeiter, der nachbesetzt werden soll, ausgeschieden ist. Anders bei den Landesplanstellen: Hier sind die Länder meist wesentlich rascher in der Zuteilung neuen Personals, sodass häufig über mehrere Wochen eine Doppelbesetzung gegeben ist. Dabei ist eine konzentrierte Einschulung durch den Ausscheidenden und damit ein echter Wissenstransfer an den Nachfolger möglich. Im Bereich der Bundesschulverwaltung gehen hier wertvolle Kenntnisse und Usancen verloren. *Vorschlag:* Den BD wird – wie das sonstige

Budget – jedes Jahr eine notwendige Anzahl an Planstellen im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZLP) zur Verwaltung zugeteilt. Dann liegt es bei den BD, die Nachbesetzung einer frei werdenden Planstelle direkt und rasch durchzuführen und nach Möglichkeit einen solchen sanften Übergang (zB zwei Monate Überschneidung von altem und neuem Amtsinhaber) einzurichten.

14. **Administratives und pädagogisches Hilfspersonal:** Für diese Unterstützungsmöglichkeiten - insb im Pflichtschulbereich - haben sich in den Bundesländern verschiedene Strukturen (Verein, GmbH) entwickelt. Damit sind Parallelstrukturen entstanden, die besser neben dem Lehrpersonal in der BD als gemeinsamer Dienstgebervertreter zusammengeführt werden sollen.
15. **Schulpsychologisch-soziale Beratung:** Das Österreichische Zentrum für psychologische Gesundheitsförderung im Schulbereich (ÖZPGS) bezweckt mit seinem sprechenden Titel die Wahrnehmung von im öffentlichen Interesse stehenden Aufgaben zur psychologischen Gesundheitsförderung in der Schule. Die Erfüllung dieser Aufgaben erfolgt in enger Abstimmung und Kooperation mit anderen öffentlichen Diensten im Schulbereich, insb mit der Schulpsychologie-Bildungsberatung. Vertraglich wurde zwischen dieser GmbH und dem Bund vereinbart, dass das ÖZPGS Schulpsychologen und Schulsozialarbeiter anstellt und dem Bund zur Verfügung stellt. Die Koordination deren Einsatzes wird dann von der Leitung der Abteilung Schulpsychologie der jeweiligen BD wahrgenommen. Der Bund ist verpflichtet, diese Mitarbeiter raum- und arbeitsmittelmäßig auszustatten. Somit sind in der Abteilung Schulpsychologie Mitarbeiter unterschiedlicher Dienstgeber zu betreuen. Was in dienstrechtlicher Hinsicht fortwährend Fragen zur Fortbildung, der Zeiterfassung, einer Belohnung bis hin zu konkreten Einsatzfragen aufwirft. Schulpsychologen sollen nun in den Bundesdienst übergeführt werden, nicht jedoch die Schulsozialarbeiter. Hier sollte eine Gleichstellung erfolgen.
16. **Dienstzugeteiltes Personal:** Das der BD lediglich dienstzugeteilte Personal (Lehrer/ÖZPGS-Mitarbeiter/Schulärzte) darf nicht in der Geschäftseinteilung der BD aufscheinen (so die Vorgabe des BMBWF). Damit wird die Arbeitsleitung dieser Mitarbeiter und der finanzielle Einsatz der öffentlichen Hand für diesen Unterstützungsbereich für die Öffentlichkeit nicht sichtbar. Da diese „inoffiziellen“ Mitarbeiter jedoch ohnehin in der Kosten- Leistungsrechnung

der Schulverwaltung aufscheinen sollten, könnte dieses Thema wohl rasch beseitigt werden.

17. **Mehr Freiheiten für Vertragsabschlüsse:** Es gibt zwar einen Delegationserlass des BMBWF, wonach die BD bestimmte Verträge abschließen dürfen. Diese Ermächtigung sollte zB für die Genehmigung von Werkverträgen ausgeweitet werden, wie es die PH als nachgeordnete Dienststellen der Zentralstelle schon lange können.
18. **Einrichtung eines Kontos für Erasmus+ Aktivitäten:** Mit dem Bundesgesetz BGBl I Nr. 19/2021 wurden die Schulen für die Abwicklung von Europäischen Bildungsprojekten zu teilrechtsfähigen Einrichtungen erklärt (§ 128d SchOG). Auch die Schulbehörden nehmen an solchen Erasmus+ Aktivitäten teil oder leiten gerne durch einen ihrer Mitarbeiter ein sog. Erasmus-Konsortium, sind jedoch nicht berechtigt, ein Konto dafür einzurichten und abzuwickeln. Die BD als vorgesetzte Behörde muss derzeit für derartige Aktivitäten eine Schule finden, die die Verwaltung des Projektgeldes für die BD übernimmt. In der Abwicklung solcher Projekte bestätigt die BD die Richtigkeit von Zahlungen, die jedoch anschließend von der hilfsbereiten Schule (Schulleitung, Rechnungsführung) abgewickelt werden müssen. Diese derzeit notwendigen Hürden einer Projektabwicklung sollten beseitigt werden, indem auch die BD als Behörde haushaltsrechtlich für die Einrichtung eines Kontos zur Abwicklung eines Erasmus+ Projektes ermächtigt wird.
19. **Lehrerressourcen:** Bildungspolitische Aktionen der Landespolitik im Pflichtschulbereich, die das vom Bund im Sinne des Art IV BGBl Nr. 215/1962 refundierte Lehrerbudget teilweise weit überschreiten, sind schwer zurückzufahren (zB ein jährlich wiederkehrendes Finanzpaket zur Unterstützung von Volksschulen), da mit großem Widerstand zu rechnen ist, den die Landespolitik nicht losstreten möchte.
20. **Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf:** Das BMBWF geht mit seinen Festlegungen für die Vorgaben des Landeslehrerpersonalbudgets von höchstens 2,7% der Kinder aus, die einen sonderpädagogischen Förderbedarf mit den damit entsprechend höheren Personalkosten verursachen. Die jahrelangen Erfahrungen haben gezeigt, dass die meisten Bundesländer diesen Rahmen trotz aller gegenüber den früheren Schulverwaltungsbehörden rechtlichen verbesserten Verfahren nicht einhalten können, sondern teilweise sogar weit überziehen. Hier sollten sich die Budgetzahlen nach den

Bedürfnissen der Schüler richten und nicht Verfahren verschärft werden müssen, um die Budgetvorgaben einhalten zu können.

21. **Hoher Aufwand für Schulleiterbesetzungsverfahren:** Es ist ein allgemeines, österreichweites Thema, dass es schwierig ist, Lehrpersonal für die Leitung einer Schule zu gewinnen. Mitverantwortlich dafür ist auch der hohe Verfahrensaufwand, der sowohl persönlich durch den Bewerber als auch von der Schulverwaltung einzusetzen ist, um ein Besetzungsverfahren im Sinne der gesetzlichen und administrativen Vorgaben abzuwickeln. So sollte, wenn sich nur ein Bewerber eingefunden hat, ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen werden. Besonders bei kleinen Schulen im Pflichtschulbereich könnte die Stellungnahme des zuständigen Schulaufsichtsbeamten genügen, um bei einem positiven Gutachten dieses leitenden Beamten eine Bestellung vornehmen zu können. Kein Zweifel, auch bei mehreren Bewerbungen sollte ein Besetzungsverfahren möglichst objektiv durchgeführt werden. Jedoch stellt sich die Frage, ob es dazu für die Verfahren vor der jeweils einzurichtenden Aufnahmekommission für die Besetzung der offenen Leitungsstellen so vielschichtige Hearings, Gutachten und Stellungnahmen braucht, die die Qualität der Entscheidung vielleicht marginal verbessern.
22. **Ständiger Beirat:** Anders als das sog. „Kollegium“ im jeweiligen Landesschulrat als Behörde des Bundes im jeweiligen Bundesland, das eine Reihe von Entscheidungsbefugnissen hatte, hat der als politischer Kompromiss bei der Einführung der BD eingeführte „Ständige Beirat“ lediglich die Aufgabe, den Bildungsdirektor zu wichtigen Angelegenheiten der Schulverwaltung zu beraten (§ 20 BD-EG). In seiner Zusammensetzung hat er die Gestalt eines großen Schulgemeinschaftsausschusses mit Vertretern der Lehrerschaft, der Eltern- und Schülervertretungen, ergänzt von Experten aus dem Bereich der Kirchen, Kammern und Verbänden. Da nicht näher definiert ist, welche Themen in den Ständigen Beirat gebracht werden müssen, liegt es an der jeweiligen Leitung der BD, inwieweit die im BD-EG vorgesehenen wenigstens zwei Sitzungen jährlich lediglich in ihrer Zahl abgearbeitet werden, oder ob sich der Bildungsdirektor tatsächlich von den Vertretungen der Schulpartnerschaft inhaltlich beraten lassen möchte. Der RH hat zwar in seiner Überprüfung der ersten Jahre der neuen Behörde genau wissen wollen, ob und warum vielleicht nicht diese

zwei Sitzungen gerade auch zu Corona-Zeiten abgehalten wurden, es wurde jedoch nicht die inhaltliche Gestaltung dieser Sitzungen hinterfragt. Für die Weiterentwicklung der Behörde sollte dies jedoch getan werden, denn die Mitglieder dieses Gremiums können auch auf andere Weise ihre partikulären Interessen wie die Lehrervertretung über Personalvertretung und Gewerkschaft, die Elternvertreter über die Elternverbände, die Schülervertreter über die Landesschülervertretung und die Kirchen über ihre Fachinspektoren für Religion in die regionale Schulverwaltung einbringen. Ob es dann im Rahmen einer Sitzung des Ständigen Beirates tatsächlich zu einer Zusammenführung und inhaltlichen Abstimmung dieser Interessen kommt, hängt wohl von der Tagesordnung, der Vorsitzführung und der Bereitschaft der Leitung, allfällige Entscheidungen des Ständigen Beirates als Beratungsrückmeldung ernst zu nehmen, ab. Diese Grundhaltung diesem Gremium gegenüber müsste evaluiert werden, da sie aus der Praxiserfahrung bezweifelt wird.

23. **Geschäftsstelle des Ständigen Beirates:** Das BD-EG sieht vor, dass eine eigene Geschäftsstelle unter der Leitung des Präsidialbereichsleiters eingerichtet wird. Da für diese Aufgabe weder eine eigene Verwaltungsstruktur noch eigenes Personal zur Verfügung steht, kann auf die Einrichtung dieser Geschäftsstelle verzichtet werden, da diese Aufgabe in der Praxis vom Bildungsdirektor selbst oder vom Präsidialleiter von der jeweiligen BD mitbetreut wird.
24. **Landesschularzt in der Abteilung Schulpsychologie:** Nach den zwischen dem Bund und den Ländern vereinbarten Rahmenbedingungen zur Geschäftseinteilung ist in jeder BD eine Abteilung mit der Bezeichnung „Schulpsychologie und schulärztlicher Dienst“ einzurichten. Damit ist die Leitung dieser Abteilung, die meist ein Schulpsychologe innehat, auch für einen völlig anderen Wissenschaftsbereich in Gestalt der schulärztlichen Betreuung der Schulen verantwortlich. Der eigentlich selbständig Verantwortliche dieser Aufgabe ist jedoch der sogenannte „Landesschularzt“. Dieser ist aber Mitarbeiter der genannten Abteilung des Präsidialbereiches, jedoch ohne dort eine eigene Leitungsfunktion zB als Referatsleiter innezuhaben. Rückmeldungen aus dem Kreis von Landesschulärzten zeigen, dass sie sich in gewisser Weise als Fremdkörper in dieser Abteilung und in der BD selbst fühlen. Auch die psychologische Leitung tut sich schwer, den medizinischen Funktionsträger in

das Abteilungsteam zu integrieren. Ergebnis: Der Bildungsdirektor beauftragt den Landesschularzt wegen seiner internen und externen Reputation mit Aufgaben direkt und nicht über die Abteilungsleitung. Hier sollte daher für den Landesschularzt und seinen schulärztlichen Dienst eine eigene Struktur gefunden werden. Diese ließe sich durch direkte Unterstellung des Landesschularztes unter den Präsidialbereichsleiter, wo auch die Ausschreibung und Nachbesetzung von Schularztstellen bzw die Verhandlungen mit den Gemeinden als Schulerhalter, die für diesen Dienst in ihren Schulen verantwortlich sind, lösen.

25. Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZLP):

Der RZLP, wie er als klassisches Führungsinstrument des New Public Managements im Bildungsbereich nach den Universitäten und den PH auch für die BD eingeführt wurde, ist sicherlich ein theoretisch wertvolles Instrument, um nachgeordneten Stellen klare Ziele, aber trotzdem den notwendigen Freiraum für die Gestaltung der Wege dorthin einzuräumen (siehe in Kap II). Es soll jedoch auch eine kritische Perspektive nicht unerwähnt bleiben: Die zeitgerechte Erstellung wie auch die mehrfach in einem Kalenderjahr eingeforderten Berichte (üblicherweise vierteljährlich) über den Stand der Umsetzung bedeuten einen großen Verwaltungsaufwand. Der laufende Amtsbetrieb und die aktuellen, meist zentral vorgegebenen Anforderungen, die häufig nicht im RZLP vorgesehen sind, sind gerne derart aufwändig, dass kaum Zeit und Gelegenheit bleiben, um die im RZLP vorgegebenen Projekte und Meilensteine in ihrer für eine qualitätsvolle Realisierung notwendigen Dimension verwirklichen zu können. Zudem sollen Themen eines RZLP nicht nur der Leitungsebene für ihre strategischen Entscheidungen bewusst sein. Vielmehr sollten sie in alle Ebenen und Schichten einer Umsetzungsorganisation eindringen und dort in der täglichen Arbeit verankert sein. Auch dies ist im Alltagsrummel einer nachgeordneten Behörde kaum möglich. So werden notgedrungen Berichte verfasst, damit die Zentralstelle offiziell zufrieden sein kann und die Markierung für den Stand der Umsetzung von Rot auf Grün, wenigstens jedoch auf Orange gesetzt und damit ohne große Probleme ins nächste Kalenderjahr weitergetragen werden darf. So sehr dieses Lenkungsinstrument für autonome Einrichtungen geeignet ist, sollte überlegt werden, ob es wirklich die geeignete Methode für die Leitung einer nachgeordneten Behörde, die eben kaum autonome Entscheidungen fällen kann, ist. Nach den Erfahrungen der ersten Jahre zeigt sich, dass

die meisten Projekte ohnedies zentral vorgegeben sind und die eigenen Entwicklungsvorstellungen der Schulbehörde immer weniger in dieses offizielle Dokument aufgenommen werden, um sich nicht selbst noch weiteren Arbeits- und Rechtfertigungsdruck aufzuerlegen.

26. Schulservicestelle: Eine solche bürgernahe, erste Anlaufstelle in den BD ist zweifelsfrei im Sinne eines First-level-Supports per se sehr sinnvoll. Eine eigene personelle Ausstattung ist jedoch nicht in allen Bundesländern (mangels dafür vorgesehener eigener Planstellen und Spezialpersonals) gegeben, sodass derartige Anfragen doch in der entsprechenden Fachabteilung landen. Da hier von den Verantwortlichen jedoch auch Bescheide zu erlassen oder andere Entscheidungen zu fällen sind, ist eine Verwischung von Beratung und Erledigung eines Geschäftsfalles nicht zu vermeiden. Da die Erstellung von Bescheiden, die individuelle und teilweise umfangreiche Sachverhaltsfeststellungen sowie rechtliche Begründungen notwendig machen, auch einer bestimmten Ungestörtheit für ihre Ausarbeitung bedürfen, können Anfragen nicht laufend und, wie häufig von den Kunden erwartet, ad hoc erledigt werden. Dies schafft Unmut auf beiden Seiten, weshalb auch in kleineren BD dafür entsprechend geschulte Mitarbeiter nicht nur am Papier, sondern auch im Verwaltungsalltag abgestellt sein sollten.

27. Schulsozialarbeit: Planstellen der Schulsozialarbeit sowohl bei Landes-, wie auch bei Bundeseinrichtungen werden immer wieder mit Psychologen besetzt. Dadurch kommt es zu einer Vermischung und Verwischung der Aufgaben der Schulpsychologie und der Schulsozialarbeit. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, das Aufgabenprofil der Schulsozialarbeit zu schärfen und deren organisatorische Stellung in der BD zu stärken. Zudem könnte die Einrichtung eines eigenen Referats in der Abteilung Schulpsychologie dafür eine hilfreiche organisatorische Maßnahme sein. Da Schulsozialarbeiter jedoch kaum vom Bund, sondern vom jeweiligen Land, dem Schulerhalter oder vom ÖZPGS angestellt und der Schulverwaltung lediglich dienstrechtlich zugeteilt werden, müsste für diesen kleinen Zusatzschritt eine Sonderregelung in der Rahmenrichtlinie zur Geschäftseinteilung der BD aufgenommen werden, auch dienstzugeteiltes Personal offiziell auszuweisen und organisatorisch zu berücksichtigen.

28. Facility-Management: Die Ausstattung der BD mit einem Hausmeisterpersonal ist nicht überall

gegeben. Damit können oft kleine Hausangelegenheiten nur sehr aufwendig über Firmen oder in dringenden Angelegenheiten von anderem Personal mit höherer Einstufung (vom Sachbearbeiter bis hin zum Abteilungsleiter) erledigt werden. Dies ist wohl unwirtschaftlich und für das betroffene „Hilfspersonal“ nicht sehr motivierend.

29. Qualifikation der Leitung der Abteilung für Verwaltungspersonal und Ausstattung der BD:

Die Präsidialabteilung 1 ist laut der Rahmenrichtlinie für die Geschäftseinteilung der BD für das Personal der BD, das Verwaltungspersonal an den Bundesschulen sowie die gesamte Verwaltung und Ausstattung der Behörde verantwortlich. Für die Leitung dieser Abteilung des Präsidialbereiches sollte daher ein Experte mit Managementausbildung und Personalführungskompetenzen herangezogen werden. Dies kann zB ein Jurist oder auch ein Organisations- bzw Personalentwickler sein. Wenn dies nicht der Fall ist, müssen immer wieder sensible Entscheidungen und Personalführungsfragen an eine andere Abteilung oder auf eine höhere Ebene der BD gehoben werden, was aber dann dort nicht in die festgelegte Aufgabenverteilung passt.

30. Investitionen in Organisationsentwicklung und Personalentwicklung:

Da die BD mit dem RZLP jährlich offiziell ein Globalbudget zugeteilt bekommen, werden Themen wie Organisationsentwicklung und Personalentwicklung bei finanziellen Engpässen (die es regelmäßig gibt) als weniger zentral und aktuell weniger wichtig angesehen und damit gerne als Sparelement an den Rand gedrängt. Dabei sind gerade diese Maßnahmen der Personalentwicklung von zentraler Bedeutung, damit Mitarbeiter positiv motiviert im öffentlichen Dienst gehalten werden und ihre Aufgaben immer am letzten Stand der Entwicklung gut bewältigen. Bürger und politisch Verantwortliche erwarten für die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zurecht eine beste Verwaltung. Dann muss aber in dieses zentrale Anliegen unserer Demokratie und unseres Rechtsstaates auch entsprechend investiert werden.

31. Zentrallehranstalten:

Die Zentrallehranstalten wurden – gleich wie im Vorgängergesetz zum BD-EG, dem Bundes-Schulaufsichtsgesetz – nicht der regionalen Schulbehörde (damals: Stadtschulrat für Wien) unterstellt, sondern verblieben weiterhin direkt dem BMBWF als Schulbehörden 1. Instanz unterstellt. Diese aus dem Jahr 1962 stammende Regelung war als politischer

Kompromiss für die damals für derartige Schulgesetze notwendige 2/3 Mehrheit im Parlament entstanden, da der „schwarze“ Unterrichtsminister (Dr. Heinrich Drimmel) nicht die ganze Macht über die höheren Schulen dem „roten“ Wien überlassen wollte. Die offizielle Begründung war zwar, dass es sich um überregional wichtige Schulen handle. Im Sinne einer effektiven Schulverwaltung ist es aus heutiger Sicht jedoch nicht mehr begründbar, dass Schulen wie eine Höhere Bundeslehr- und Versuchsanstalt für Textilindustrie in Wien V, die Höhere Graphische Bundeslehr- und Versuchsanstalt in Wien XIV, das Technologische Gewerbemuseum oder eine Höhere Bundeslehranstalt für chemische Industrie in Wien XVII nicht auch von der regional für alle anderen öffentlichen Schulen verantwortlichen BD für Wien mit allen anderen höheren Schulen mitverwaltet werden sollen. So könnte auch die weitere als Zentrallehranstalt geführte Bildungseinrichtung, das Bundesinstitut für Sozialpädagogik in Baden, der BD NÖ unterstellt werden. Derzeit ebenfalls als sog. Zentrallehranstalten direkt dem BMBWF unterstehende öffentliche Schulen sind die Praxisschulen. Auch wenn diese Schulen an PH, welche als tertiäre Lehrerbildungsstätten direkt dem BMBWF unterstehen, angegliedert sind und man vermeiden wollte, dass es hier zu Doppelunterstellungen (PH: BMBWF – Praxisschule BD) kommt, können auch gute Argumente schlagend werden, die Praxisschulen so wie alle anderen öffentlichen Pflichtschulen der regional zuständigen BD zu unterstellen. Damit würden nicht nur stärkere regionale Überlegungen notwendiger pädagogischer Entwicklungen in der Lehrerausbildung verankert werden, auch die Zusammenarbeit der Praxisschulen mit den anderen Pflichtschulen würde damit sinnvoll verstärkt werden können. Zudem käme es über die Interessen der Praxisschulen zu einer Verstärkung der Zusammenarbeit von PH und BD, was für die regionale Lehreraus- und Fortbildung ein Gewinn sein kann.

V. Die Zukunft der Bildungsdirektionen

Wer ist mit der Bildungsreform 2017 der Gewinner um den Einfluss in der Schulverwaltung? Der Bund oder die Länder? Diese Frage wird immer wieder gestellt, gerade auch zum fünfjährigen Geburtstag dieser immer noch in Entwicklung befindlichen Schulbehörde BD. Auch wenn dies schwer pauschal zu beantworten ist, sind es wohl auf Grund ihrer

räumlichen und politischen Nähe zu den Leitungsorganen dieser Einrichtung die Länder. Andererseits haben es die Corona-bedingten oder -verstärkten technischen und inhaltlichen Entwicklungen dem Bund ermöglicht, durch immer wieder kurzfristig – manchmal von einem Tag auf den anderen, oder sogar am Abend für den nächsten Morgen – einberufene Videokonferenzen die Kooperationsformen mit den BD trotz der meist größeren räumlichen Distanzen weiterzuentwickeln und allein dadurch den Einfluss des BMBWF durch den direkten Austausch von Informationen und Setzen von Vorgaben zu erhalten bzw in vielen Bereichen zu verstärken. Trotzdem sind die meist wöchentlich angesetzten Besprechungen zwischen der Leitungstrios der BD (Bildungsdirektor, Präsidialleiter, Leiter des Pädagogischen Dienstes) und den im jeweiligen Bundesland politisch Verantwortlichen, bei denen – weil oft nicht trennbar – ebenso Bundesangelegenheiten analysiert und abgestimmt werden, in der Verwaltungspraxis als stärker zu erleben. Diese indirekten und wohl auch direkten Einflussmöglichkeiten ergeben sich schließlich in den zahlreichen persönlichen Begegnungsmöglichkeiten von Vertretern der BD und den leitenden Landesorganen vor Ort von Schulfeiern bis Schulsportevents.

Das medial und in den Gesetzesmaterialien immer wieder erklärte Ziel der Bildungsreform 2017, die Politik aus der unteren Schulverwaltungsebene herauszubekommen, wurde nicht erreicht: Das Land hat durch die Einrichtungsmöglichkeit eines Präsidenten ein stärkeres Gewicht erhalten, wobei der Bildungsdirektor dann in Landes- und Bundesangelegenheiten an dessen Weisungen gebunden ist (§ 7 Abs 2 BD-EG). Auch wenn in der Praxis selten rechtlich verbindliche Weisungen erteilt werden, zeigt sich der Einfluss eines Präsidenten jedenfalls in der Gesprächsführung auch zu Angelegenheiten der Bundes(schul)verwaltung, da sowohl die Leitung als auch der Mitarbeiterstab der BD in hohem Maß bemüht sind, die Haltungen und Meinungen des Präsidenten zu vertreten und umzusetzen.

Es bleibt die Frage, ob es die Funktion eines Präsidenten der BD für eine effiziente und effektive Schulverwaltung im jeweiligen Bundesland tatsächlich braucht. Leiter der Behörde und Gesamtverantwortlicher ist laut BD-EG der jeweilige Bildungsdirektor (§ 7 Abs 1 BD-EG). Der Präsident hat lediglich die Aufgabe, die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben des Bildungsdirektors durch diesen zu überwachen (§ 17 BD-EG). Diese Kontrollfunktion kann jedoch auch von den laut BD-EG vorgesetzten Stellen in Bund und Land (BMBWF und [für Bildung



Foto: L. Guggenberger

ZUM AUTOR: Univ.-Doz. HR DDDr. Markus Juranek, MSc war bis 2024 Präsidialleiter in der BD für Vorarlberg, davor etwa Gründungsrektor der PH Tirol. Er ist Gründungspräsident und Ehrenpräsident der ÖGSR.

zuständiges Mitglied der] Landesregierung) wahrgenommen werden, wie es auch sonst gegenüber den Leitern nachgeordneter Dienststellen rechtlich vorgesehen und möglich ist. So kam Salzburg von 2021 bis 2023 ohne bildungspolitischen Schaden ohne einen solchen politischen Funktionsträger aus.

Zentraler ist jedoch die Frage, inwieweit die Einrichtung der BD als Behördenwesen, das weder Bundes- noch Landesbehörde, sondern verfassungsrechtlich als ein seltsames bipolares, hybrides Doppelwesen konstruiert worden ist, nicht in die sonst übliche Struktur der Bundesverfassung eingegliedert und entweder Bundes- oder Landeseinrichtung werden soll. Dann kann ja doch auch die Verwaltung der jeweils anderen Gebietskörperschaft mitübertragen werden. Der Grundsatz einer föderalen Struktur Österreichs und des bereits aktuellen großen Beitrags der Länder zur schulischen Bildung spricht jedoch dafür, hier den Schritt in Richtung Landesverwaltung zu wagen. Wenn dabei die koordinierenden Angelegenheiten des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung, die in ihrer gesamtösterreichischen Aufgabe nicht bezweifelt werden, in die mittelbare Bundesverwaltung über den jeweiligen Landeshauptmann gegeben werden, braucht es keine großartigen Sonderkonstruktionen mehr.

Ob also die BD ebenso lange Bestand haben werden wie die Landesschulräte (1849 bis 2018) – erstmalige Einrichtung durch Ah Entschließung v 24.10.1849/RGBl 56; vgl *Juranek*, Schulverfassung und Schulverwaltung in Österreich und in Europa, Bd I (1999), 67 – und die Schulabteilungen der Länder als Vorgängerorganisationen wird später die Geschichte zeigen. Dass sie jedoch für eine gute, kostengünstige, föderale und schulische Bedürfnisse abdeckende Schulverwaltung noch manch kleinere und größere Veränderungen und Entwicklungen sowohl seitens des Bundes als auch der Länder benötigen, liegt nach dieser Geburtstagskizze wohl auf der Hand.

Außerordentliche Schüler:innen



Von Klaus Tasch

Das Schulunterrichtsrecht geht grundsätzlich von Normschüler:innen (=ordentliche Schüler:innen) aus, deren Lebenslauf keine Brüche kennt und keine außergewöhnlichen Ereignisse.

Da es lebensfremd ist, das für alle Schüler:innen voraussetzen und auch Kinder einen brüchigen Lebenslauf haben können, sieht der Gesetzgeber für diese Schüler:innen den Status der außerordentlichen Schüler:innen vor.

Rechtslage ab 2019

Bis 2019 wurde der Schulleitung bei der Aufnahme von außerordentlichen Schüler:innen ein breites Ermessen eingeräumt. Erst mit der Einführung der Deutschförderklassen und Deutschförderkurse wurde dieses Ermessen beschnitten und an ein standardisiertes Testverfahren delegiert, das übrigens auch die Beurteilung der unterrichtenden Lehrer:innen nicht einbezieht. Inzwischen gilt es wieder einzigartig im österreichischen Schulsystem, nachdem selbst bei Reife- und Diplomprüfungen die Jahresleistung wieder einbezogen wurde, dass die Entscheidung über den Sprachstand von außerordentlichen Schüler:innen einem punktuellen Test übertragen wurde.

Das zeugt einerseits von großem Misstrauen, das der damalige Gesetzgeber den Lehrer:innen und Schulleiter:innen gegenüber aufgebracht hat und andererseits wie sehr damit ein Exempel im Umgang mit Zuwander:innen, die sprachliche Defizite haben, statuiert werden sollte.

De lege ferenda wäre das Misstrauen nach Meinung des Autors alsbald zu korrigieren und die Einschätzung der Unterrichtenden und der Schulleitung unter Beibehaltung der Testungen, die ohne Zweifel eine gute Orientierung geben, wieder miteinzubeziehen.

Rechtsanspruch und Entscheidungsspielraum

Grundsätzlich ist die Aufnahme von außerordentlichen Schüler:innen in § 4 SchUG geregelt. Schüler:innen, respektive deren Erziehungsberechtigte, haben einen Anspruch darauf, dass die Schulleitung über einen Antrag auf Aufnahme als außerordentliche:r Schüler:in entscheidet (§ 70 Abs 1 lit a SchUG) und diese Entscheidung, falls sie abweisend ist, auch schriftlich ausführt.

Ein Widerspruch zur Entscheidung nach § 4 SchUG ist zulässig (§ 71 Abs 1 SchUG iVm § 70 Abs 1 lit a SchUG), und binnen fünf Tagen nach Zustellung bei der Schule einzubringen. Die Nichtentscheidung einer Schulleitung könnte jedenfalls im Wege der Dienstaufsicht gerügt werden.

Nicht nur für die Schüler:innen wird durch § 4 SchUG ein höchstpersönlicher Rechtsanspruch normiert, auch der Schulleitung wird ein weiterer Entscheidungsspielraum eingeräumt.

Der Gesetzgeber setzt nur dort Grenzen, wo die Entscheidung anderer Organe ad absurdum geführt werden würde.

In § 4 Abs 6 leg cit wird ausgeschlossen, dass eine Schulleitung Schüler:innen derselben Schulart in die nächsthöhere Schulstufe aufnimmt, denen von einer Klassenkonferenz das Aufsteigen versagt wurde.

Ein ähnliches Torpedierungsverbot findet sich in § 49 Abs 7 SchUG.

Dort wird ausgeschlossen, dass Schüler:innen, die von der Behörde vom Schulbesuch ausgeschlossen wurden, in der Region, für die der Ausschluss gilt, weder als ordentliche noch als außerordentliche Schüler:innen aufgenommen werden dürfen.

Die Schulleitung darf daher bei Vorliegen der Voraussetzungen, die in der Person der Schüler:innen (Altersgemäßheit, geistige Reife, sprachliche oder andere Defizite) liegen, Schüler:innen in alle Schulstufen, auch in die erste einer Schulart, aufnehmen. § 28 SchUG steht dem nicht entgegen, da dort erkennbar auf Kriterien für die Aufnahme als ordentliche Schüler:innen Bezug genommen wird.

Hätte der Gesetzgeber gewollt, dass in die erste Schulstufe einer Schulart keine außerordentlichen Schüler:innen aufgenommen werden dürfen, wäre es ihm ein Leichtes gewesen, das, wie im § 49 Abs 7 SchUG, auszuschließen. Da er das nicht dezidiert gemacht hat, gilt § 4 leg cit auch für die ersten Schulstufen der Mittelschule oder der AHS. Außerdem wird das in § 5 Abs 2 SchUG („einschließlich jener, die die Voraussetzungen für die Aufnahme als außerordentlicher Schüler erfüllen“) (§ 4 Abs 1 SchUG) dezidiert festgehalten.

Zusätzlich normiert § 3 Abs 6 SchUG, dass ein Aufnahmewerber, der die Aufnahme in „eine Schulstufe einer Sekundarschule anstrebt“, ohne dass die 1. Stufe ausgenommen wird, beim Vorliegen der Voraussetzungen „vom Schulleiter zur Ablegung einer Einstufungsprüfung zuzulassen (ist)“.

Womit außer Streit stehen sollte, dass Schüler:innen in die 1. Stufe einer Mittelschule oder AHS auch als außerordentliche Schüler:innen aufgenommen werden können und diese besuchen dürfen. Zu beachten ist allerdings, dass außerordentliche Schüler:innen nur aufgenommen werden dürfen, wenn alle ordentlichen Schüler:innen aufgenommen werden konnten (§ 4 Abs 5 SchUG).

Die zwei Fälle des § 4 SchUG

Der § 4 SchUG nennt in Abs 2 zwei Tatbestände, die zur Aufnahme als außerordentliche Schüler:innen, sofern diese schulpflichtig sind, führen können:

- (1) Wenn eine Aufnahme als ordentlicher Schüler wegen mangelnder Kenntnis der Unterrichtssprache nicht zulässig ist (§ 3 Abs 1 lit b SchUG) oder
- (2) der Schüler zur Ablegung einer Einstufungsprüfung zugelassen wird (§ 3 Abs 6 SchUG).

Zulassung zur Einstufungsprüfung

Die Aufnahme nach § 4 Abs 2 SchUG ist auf 12 Monate begrenzt und ist als Schonraum für Schüler:innen zu betrachten. Es müssen dabei Einstufungsprüfungstermine von der Schulleitung festgelegt werden, die aber entfallen können, wenn die unterrichtende Lehrperson festhält und der Schulleitung mitteilt, dass die Schüler:innen dem Unterricht in den Gegenständen, in denen eine Einstufung für notwendig erachtet wurde, im ausreichenden Maße folgen können. Wobei auf eine derartige Feststellung kein Rechtsanspruch besteht (§ 29 Abs 5 letzter Satz SchUG).

Die 12-Monatsfrist beginnt für Schüler:innen, die im zweiten Semester einsteigen, erst mit dem nächsten 1. September zu laufen (§ 4 Abs 3 SchUG). Der Gesetzgeber will also, dass der Schonraum für schulpflichtige Schüler:innen nicht überdehnt wird, und möglichst bald wieder Normalität hergestellt wird. Wobei für schulpflichtige außerordentliche Schüler:innen das SchUG im vollen Umfang Gültigkeit hat. Auch während der Zeit, in dem die Schüler:innen außerordentliche Schüler:innen sind, sind die Schüler:innen angehalten, möglichst alle Pflichtgegenstände zu besuchen, wobei sie auf ihr Ansuchen von der Schulleitung auch vom Besuch einiger Pflichtgegenstände befreit werden können.

Mangelnde Kenntnis der Unterrichtssprache

Für die Aufnahme nach § 4 Abs 1 SchUG ist folgendes festgelegt:

Für die Feststellung, ob die Schüler:innen über ausreichend Sprachkenntnisse verfügen, ist verbindlich eine MIKA-D-Testung (Messinstrument zur Kompetenzanalyse – Deutsch) durchzuführen (§ 8h Abs 1 SchOG). Die Testergebnisse weisen aus, ob die Schüler:innen

1. als ordentliche Schüler:innen oder
2. als außerordentliche Schüler:innen in Verbindung mit Sprachförderung in Deutschförderkursen gemäß § 8h Abs 3 SchOG iVm § 18 Abs 14 SchUG oder

3. als außerordentliche Schüler:innen in Verbindung mit Sprachförderung in Deutschförderklassen gemäß § 8h Abs 2 SchOG iVm § 18 Abs 14 SchUG

die Schule besuchen dürfen. Wobei sowohl die Deutschförderklasse (Volksschule: 15 Stunden/Woche; Mittelschule bzw AHS-Unterstufe: 20 Stunden/Woche) als auch ein Deutschförderkurs (sechs Stunden/Woche) bei mindestens acht Schüler:innen als Semesterkurs zu führen sind. Am Ende jedes Semesters ist erneut eine MIKA-D-Testung durchzuführen und sind die Schüler:innen erneut einzustufen (§ 8h SchOG).

Sollten weniger als acht Schüler:innen vorhanden sein, sind die Fördermaßnahmen integrativ im Ausmaß von jedenfalls sechs Stunden parallel zum Unterricht zu führen (§ 8h Abs 2, 3 SchOG).

Während Deutschförderkurse uneingeschränkt Sinn machen und gut organisierbar sind, ist das Konzept der Deutschförderklassen leider sehr defizitorientiert. Schüler:innen für 20 Stunden, wie in der Sekundarstufe, aus den Stammklassen zu nehmen, übersieht, dass auch Schüler:innen mit mangelhaften Deutschkenntnissen Begabungen und Interessen haben, die in Gegenständen vorkommen, die sie versäumen. Damit nimmt man ihnen die Möglichkeit, über dieses Vehikel auch die deutsche Sprache zu erlernen. Dazu kommt, dass der soziale Zusammenhalt in der Stammklasse gering ist und daher auch die Sprechakte mit deutschsprachigen Mitschüler:innen.

Da der Status der außerordentlichen Schüler:innen jedenfalls nach zwei Jahren endet und die Schüler:innen dann im Deutschunterricht auf muttersprachlichem Niveau beurteilt werden müssen, besteht für die Schüler:innen, denen der Spracherwerb schwerer fällt, die Möglichkeit, dass die Schulleitung auf Antrag der Schüler:innen bzw deren Erziehungsberechtigten, nach § 18 Abs 12 SchUG die Muttersprache der Schüler:innen an die Stelle der deutschen Sprache setzt und Deutsch als 1. lebende Fremdsprache festlegt. Dies geht selbstverständlich nur, wenn im Lehrplan eine 1. lebende Fremdsprache verpflichtend vorgesehen ist. Für die Beurteilung der Muttersprache ist der Besuch eines muttersprachlichen Unterrichts zwar sinnvoll, aber nicht notwendig. Es reicht aus, wenn sie Externistenprüfungen auf muttersprachlichem Niveau ablegen. Deutsch wird auf dem altersgemäßen Niveau der lebenden Fremdsprache beurteilt (A1-B2). Bei abschließenden Prüfungen ist Deutsch jedenfalls wieder auf muttersprachlichem Niveau zu absolvieren. Gegen die ablehnende Entscheidung

der Schulleitung ist ein Widerspruch zulässig (§ 71 SchUG iVm § 70 Abs 1 lit e SchUG). Eine Nichtentscheidung könnte im Weg der Dienstaufsicht gerügt werden.

Stundung einer Aufnahmsprüfung

Schüler:innen, die für den Besuch einer bestimmten Schulart eine Aufnahmsprüfung absolvieren müssten, kann diese von der Schulleitung um ein halbes Jahr, unter gleichzeitiger Aufnahme als außerordentliche Schüler:innen, aufgeschoben werden (vgl § 6 SchUG: Einstufungsprüfung als Voraussetzung für die Aufnahme in die Schule und die Aufnahmsprüfung als Voraussetzung für den Übertritt in eine andere Schulart). Dies betrifft allerdings nur Quereinsteiger, die zB in eine Schule mit sportlichem Schwerpunkt einsteigen möchten, nicht aber die Aufnahmsprüfung in die 1. Stufe einer AHS.

Nicht schulpflichtige Schüler:innen

Bei nicht schulpflichtigen Schüler:innen ist der Zugang zum Status außerordentliche Schüler:innen noch ein wenig freier geregelt als für schulpflichtige Schüler:innen. Weder ist der Zeitraum begrenzt, § 4 Abs 3 SchUG bezieht sich auf Abs 2 leg cit, das Antreten zu einer abschließenden Prüfung setzt allerdings das erfolgreiche Abschließen der letzten Schulstufe voraus (§ 36a SchUG), weshalb die Schüler:innen jedenfalls im letzten Semester vor der abschließenden Prüfung ordentliche Schüler:innen sein müssen, noch gilt für sie das SchUG im vollen Umfang und sie sind daher auch nicht zu beurteilen.

Wobei auch nicht schulpflichtige Schüler:innen einen Rechtsanspruch haben, nach Erfüllung aller Auflagen (Einstufung bzw Sprachkenntnisse) als ordentliche Schüler:innen geführt zu werden.

Sie haben zudem nur einen Rechtsanspruch auf Ausstellung einer Schulbesuchsbestätigung (§ 24 Abs 1 SchUG), können aber nach § 24 Abs 2 SchUG innerhalb der ersten zwei Monate beantragen, dass ihre Leistungen bezogen auf einzelne Unterrichtsgegenstände beurteilt werden sollen. Die Beschränkung nach § 4 Abs 5 zweiter Satz SchUG kann inzwischen als totes Recht betrachtet werden, da die Teilungszahlen inzwischen schulautonom zu regeln sind und ohnedies nur mehr fiktiv in das Ressourcenkontingent der Schule eingerechnet werden.



Foto: GMR

ZUM AUTOR: Hofrat MMag. Klaus Tasch, Jahrgang 1963, studierte Lehramt Mathematik und Geschichte sowie Rechtswissenschaften in Graz. Er war Leiter der Modellschule Graz, hat die Gerichtspraxis absolviert und ist seit 2004 Leiter des BG/BRG/MS Klusemannstraße in Graz.

Außerordentliche Schüler:innen in Begleitgesetzen

In Begleitgesetzen sind außerordentliche Schüler:innen ordentlichen gleichgestellt. Das betrifft die Schülerfreifahrten (§ 30a Abs 4 FLAG), die unentgeltlichen Schulbücher (§ 31 Abs 5 FLAG), die Aufenthaltsbewilligung (§ 63 Abs 6 NAG) und die Schülerbeihilfe (§ 1b Abs 4 Schülerbeihilfengesetz 1983).

Resümee

Der Status der außerordentlichen Schüler:innen hat große Bedeutung im Hinblick darauf, für Schüler:innen in außergewöhnlichen Situationen Schonraum zu schaffen. Auf Prüfung der Voraussetzungen dafür haben die Schüler:innen einen Rechtsanspruch. Der Gesetzgeber hat mit der zeitlichen Begrenzung des Schonraums aber klargestellt, dass es sich dabei nur um eine Krücke handelt, die alsbald wieder abgelegt werden soll, und auch in den Begleitgesetzen vorgesorgt, dass außerordentliche Schüler:innen keine Nachteile erleiden. Für die Einstufung der Sprachkenntnisse sollte wieder zur Rechtslage vor 2019 zurückgekehrt und auf die Expertise von Lehrer:innen und Schulleitung wieder vertraut werden.

Rechtsprechungs- übersicht Bundesverwal- tungsgericht, Verfassungs- gerichtshof und Verwaltungs- gerichtshof

Stand September 2024



Von Anna Caroline Riedler &
Maximilian Rudolph

I. Schulunterrichtsrecht

1. Abweisung des Normprüfungsantrags zu § 71 Abs 1 Schulunterrichtsgesetz (SchUG)

VfGH 04.03.2024, G 250/2023

Das Bundesverwaltungsgericht (BVwG) stellte an den Verfassungsgerichtshof (VfGH) den Antrag, die Wortfolge „innerhalb von fünf Tagen“ in § 71 Abs 1 SchUG idF BGBl I 2021/19 als verfassungswidrig aufzuheben.

Diesen Antrag wies der VfGH ab. Eine Gleichheitswidrigkeit der fünf-tägigen Widerspruchsfrist konnte er nicht erkennen. Diesbezüglich führte er ins Treffen, dass die Entscheidungen der Schule provisoriale Entscheidungen, die mündlich oder schriftlich ergehen könnten, seien, und die im Schulrecht notwendige Einfachheit und Praktikabilität des Verfahrens gewährleisten würden. Durch die Einbringung eines Widerspruchs würde eine solche provisoriale Entscheidung außer Kraft treten, was die Einleitung eines ordentlichen behördlichen

Verfahrens nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG) zur Folge habe. Im Hinblick auf die durch die zeitlichen Bedingungen des Schulbetriebs gegebene Dringlichkeit, seien die Maßnahmen der Schulbehörde innerhalb verkürzter Entscheidungsfristen ehestmöglich zu treffen, um rechtliche Entscheidungen zu gewährleisten, die das schulische Fortkommen möglichst wenig beeinträchtigen würden. Die Erlassung spezifischer Verfahrensbestimmungen sowie eine kurze Widerspruchsfrist seien daher erforderlich. Solche spezifischen Verfahrensbestimmungen seien schon aufgrund der Besonderheiten des Schulrechts einem Vergleich mit sich aus anderen Materiengesetzen ergebenden Widerspruchsfristen aus dem Blickwinkel des Gleichheitsgrundsatzes nicht zugänglich. Zudem sei der Widerspruch gemäß § 71 Abs 1 SchUG schriftlich in jeder technisch möglichen Form an die Schulbehörde zu richten und bedürfe keiner Begründung. Der VfGH konnte auch keinen Verstoß gegen das rechtsstaatliche Prinzip erkennen. Diesbezüglich wies er daraufhin, dass das Widerspruchsverfahren durch Einfachheit geprägt sei. So sehe das Gesetz keine komplexen Anforderungen an das Rechtsmittel vor und sollten sich schwierige Sachverhalts- oder Rechtsfragen stellen, könne deren Klärung auch im ordentlichen Verwaltungsverfahren stattfinden. Weiters sei ein allfälliges Hinzuziehen fach- bzw rechtskundiger Personen aufgrund der geringen sachlichen und zeitlichen Anforderungen an das Rechtsmittel des Widerspruchs in der Regel möglich. Auch könne dies noch nach Einbringen des Rechtsmittels im ordentlichen Verwaltungsverfahren erfolgen.



2. Abweisung des Normprüfungsantrags zu § 32 Abs 2 SchUG

VfGH 13.03.2024, G 259/2023 zu BVwG 20.07.2023, W128 2271791-1 (siehe zum Normprüfungsantrag des BVwG S&R 2/2023, 44)

Dem gegenständlichen Verfahren lag die Abweisung eines Antrags des Beschwerdeführers (Bf) auf Bewilligung eines freiwilligen 12. Schuljahres im Schuljahr 2023/24 gemäß § 32 Abs 1 und 2 SchUG zu Grunde. Im Zuge des Beschwerdeverfahrens stellte das BVwG an den VfGH den Antrag, die Wortfolge „mit Zustimmung des Schulerhalters und“ (in eventu die Wortfolge „mit Zustimmung des Schulerhalters und mit Bewilligung der zuständigen Schulbehörde“) in § 32 Abs 2 SchUG idF BGBl I 2023/37 wegen Verfassungswidrigkeit aufzuheben.

Diesen Antrag wies der VfGH ab und führte begründend im Wesentlichen aus, dass die zuständige Schulbehörde im Verfahren nach § 32 Abs 2 SchUG dazu verpflichtet sei, den maßgeblichen Sachverhalt vollständig zu erheben und ihre Entscheidung entsprechend zu begründen. Eine Bewilligung des Schulbesuches gemäß § 32 Abs 2 SchUG sei nur möglich, wenn die Zustimmung des Schulerhalters vorliege.

Das in § 32 Abs 2 SchUG vorgesehene Zustimmungserfordernis des Schulerhalters bewirke schon deshalb keine Ungleichbehandlung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf gegenüber Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf, da die Zustimmung des Schulerhalters auch für einen weiteren Besuch einer allgemeinbildenden Pflichtschule gemäß § 32 Abs 2a SchUG – demnach auch für Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf – erforderlich sei.

Überdies verstoße das Zustimmungserfordernis des Schulerhalters nicht gegen das allgemeine Sachlichkeitsgebot, da dadurch sichergestellt werden solle, dass der Schulerhalter seinen gesetzlichen Verpflichtungen, welche im Interesse aller Schüler lägen, nachkommen könne. Der Schulerhalter sei im Rahmen der ihm zukommenden Aufgaben grundsätzlich dazu verpflichtet, den Schulbesuch iSd § 32 Abs 2 SchUG zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund des Art 6 Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern hätten der Schulerhalter und die Schulbehörde auch zu gewährleisten, dass den besonderen Bedürfnissen von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf Rechnung getragen werde. Das Zustimmungserfordernis solle sicherstellen, dass an der Schule die nötigen Räumlichkeiten und Ressourcen sowie das Personal zur Verfügung gestellt werden könnten, um den pädagogischen und organisatorischen Erfordernissen für einen qualitativollen Unterricht und eine entsprechende Betreuung für Schüler mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf gerecht zu werden. Die Zustimmung dürfe daher nur versagt werden, wenn im Einzelfall nachgewiesen sei, dass es dem Schulerhalter aufgrund der ihm sonst obliegenden Aufgaben nicht möglich sein werde, seinen diesbezüglichen Verpflichtungen nachzukommen. Im Falle der Verweigerung der Zustimmung habe der Schulerhalter seine Entscheidung nachvollziehbar zu begründen. Diese Begründung sei dann in den Bescheid der Schulbehörde aufzunehmen. Ein bloßer Hinweis (wie im gegenständlichen Fall), dass die Zustimmung aus Platzgründen nicht möglich sei, genüge jedenfalls nicht.

Mit Beschluss vom 12.04.2024 verwies das BVwG die gegenständliche Angelegenheit zur Erlassung eines neuen Bescheides an die Bildungsdirektion zurück.



3. Inhaltliche Prüfung der Suspendierung vom Schulbesuch nach § 49 Abs 3 SchUG

BVwG 17.05.2024, W227 2285590-1

Nach mehreren Vorfällen, bei welchen der Bf während des Unterrichts unter anderem mit einem imitierten Maschinengewehr auf Lehrpersonen gezielt und „Adolf“ gerufen habe, suspendierte die Bildungsdirektion den Bf für zehn Tage vom weiteren Schulbesuch.

Eine dagegen erhobene Beschwerde wies das BVwG als unbegründet ab: Für eine Suspendierung bedürfe es (lediglich) einer vom betreffenden Schüler ausgehenden

dauernden Gefährdung, auch wenn ihm das gesetzte Verhalten nicht subjektiv vorwerfbar sei. Aufgrund des Vorfalls mit dem imitierten Maschinengewehr sei zum Suspendierungszeitpunkt von einer Gefährdung der körperlichen Sicherheit der Mitschüler sowie der an der Schule tätigen Personen auszugehen gewesen. Auch habe der Bf die Sittlichkeit seiner Mitschüler durch seinen – trotz vorheriger Aufklärung – scherzhaften und provokanten Umgang mit dem Thema „Adolf Hitler“ und der damit einhergehenden Verharmlosung der Verbrechen des Nationalsozialismus gefährdet.

Trotz der ergriffenen Erziehungsmittel (Verwarnung, Belehrung und Aufklärung) habe der Bf in einer Woche mehrmals schwerwiegendes Fehlverhalten gesetzt. Demnach sei anzunehmen gewesen, dass auch in Zukunft eine Gefährdung vom Bf ausgehen werde, weshalb dessen Suspendierung gerechtfertigt gewesen sei.



4. Einjährige Übergangsstufe am Oberstufenrealgymnasium ist keine eigene Schulart

*VwGH 13.06.2024, Ro 2023/10/0014, zu BVwG 02.02.2023,
W227 2261731-1 (siehe S&R 1/2023, 52)*

Mit Entscheidung der Klassenkonferenz der Übergangsstufe eines Oberstufenrealgymnasiums wurde ausgesprochen, dass die Mitbeteiligte die letzte Schulstufe der besuchten Schulart nicht erfolgreich abgeschlossen habe. Den dagegen erhobenen Widerspruch wies die Bildungsdirektion für Tirol mit Bescheid als unzulässig zurück (Spruchpunkt 1.) und sprach aus, dass die Mitbeteiligte die Übergangsstufe nicht erfolgreich abgeschlossen habe (Spruchpunkt 2.).

Mit Erkenntnis vom 02.02.2023 gab das BVwG einer dagegen erhobenen Beschwerde statt und hob den angefochtenen Bescheid zur Gänze auf, wobei es die Revision zuließ. Begründend führte es aus, dass Sache des Beschwerdeverfahrens nur die Frage der Rechtmäßigkeit der Zurückweisung sei. Die Übergangsstufe sei eine eigene Schulart und bestehe nur „aus einer Schulstufe, die zugleich die letzte Schulstufe“ darstelle. Entgegen der Ansicht der Bildungsdirektion kam das BVwG zum Schluss, dass nach § 71 Abs 2 lit c SchUG gegen das Nichtbestehen einer Übergangsstufe eine Widerspruchsmöglichkeit bestehe.

Dagegen erhob die Bildungsdirektion eine Amtsrevision an den Verwaltungsgerichtshof (VwGH). Der VwGH teilte die Ansicht des BVwG, dass die Übergangsstufe eine eigene Schulart darstelle, nicht. Dies begründete er mit dem Wortlaut des § 35 Abs 2 Schulorganisationsgesetz (SchOG). Demnach habe der Gesetzgeber eine (fakultative) „einjährige Stufe“ an Oberstufenrealgymnasien, nicht aber eine eigene Schulart vorgesehen. Zudem leitete er dieses Ergebnis aus dem systematischen Zusammenhang der gesetzlichen Bestimmungen ab. Diesbezüglich hielt er insbesondere fest, dass die in § 35 Abs 2 SchOG

genannte „einjährige Übergangsstufe“ vom Gesetzgeber weder als (eigene) Form (oder Sonderform) der allgemeinbildenden höheren Schule bezeichnet werde, noch hinsichtlich dieser Übergangsstufe besondere Aufgaben iSd § 2 Abs 2 SchOG formuliert würden. Die Mitbeteiligte habe demnach die Übergangsstufe der Schulart „allgemeinbildende höhere Schule“ in der Form „Oberstufenrealgymnasium“ besucht. Diese Übergangsstufe stelle nach § 35 Abs 2 SchOG nicht die letzte Stufe der besuchten Schulart dar. Die Klassenkonferenz habe ihre Entscheidung daher rechtsirrtümlich getroffen und die Bildungsdirektion hätte den dagegen erhobenen Widerspruch nicht zurückweisen dürfen. Die Entscheidung der Klassenkonferenz sei mit der Einbringung des Widerspruchs außer Kraft getreten. Da eine Entscheidung darüber, dass die „letzte Stufe der besuchten Schulart nicht erfolgreich abgeschlossen“ worden sei, nicht in Betracht gekommen sei, wäre das von der Schulbehörde zu führende Verfahren einzustellen gewesen. Die Aufhebung des Spruchpunktes 1. habe sich im Ergebnis nicht als rechtswidrig erwiesen; weshalb der VwGH die Revision diesbezüglich als unbegründet abwies. Hinsichtlich des Spruchpunktes 2. führte der VwGH aus, dass keine Rechtsfragen in Bezug auf die Behebung dieses Spruchpunktes dargelegt worden seien; weshalb er die Revision diesbezüglich als unzulässig zurückwies.



II. Schulpflichtrecht

1. § 27 Abs 2 Schulpflichtgesetz 1985 (SchPflG) idF BGBl I 2018/35 war nicht verfassungswidrig

VfGH 04.03.2024, G 261/2023 (siehe zum Prüfungsbeschluss des VfGH S&R 2/2023, 47)

Infolge einer Beschwerde gegen einen Zurückweisungsbeschluss des BVwG (BVwG 13.02.2023, W129 2261162-1) fasste der VfGH von Amts wegen den Beschluss, § 27 Abs 2 SchPflG idF BGBl I 2018/35 in Prüfung zu ziehen. Mit dem gegenständlichen Erkenntnis sprach der VfGH jedoch aus, dass § 27 Abs 2 SchPflG idF BGBl I 2018/35 nicht verfassungswidrig war.

Der Begründung ist im Wesentlichen zu entnehmen, dass vom Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG) abweichende Regelungen für die (vierwöchige) Frist zur Erhebung einer (Bescheid-)Beschwerde nur dann getroffen werden dürften, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes „unerlässlich“ seien. Da § 27 Abs 2 SchPflG das Verfahren lediglich durch die Verkürzung der Beschwerdefrist und der Entscheidungsfrist des BVwG verkürze, hätten zunächst Bedenken wegen des Fehlens einer parallelen Anordnung der Beschleunigung des Verfahrens vor der Schulbehörde bestanden. Diese Bedenken hätten sich jedoch nicht erhärtet. So erfülle die Verkürzung der genannten Fristen die Voraussetzungen der Erforderlichkeit bzw der Unerlässlichkeit iSd Art 136 Abs 2 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) dann, wenn das Verfahren insgesamt darauf ausgerichtet sei, diese Beschleunigung zu gewährleisten:

Das betreffende Regelungssystem solle dafür Sorge tragen, dass bei Untersagung des angezeigten Unterrichts der Besuch einer öffentlichen Schule oder einer mit Öffentlichkeitsrecht ausgestatteten Privatschule so früh wie möglich gewährleistet sei. Komme die Schulbehörde – nach eingebrachter Anzeige iSd § 11 Abs 3 SchPflG und abgesehen von einer unterjährigen Untersagung – zum Entschluss, dass ein Kind seine Schulpflicht iSd § 5 SchPflG zu erfüllen habe, sei sie dazu verpflichtet, ihre Entscheidung unverzüglich zu erlassen. Dies ergebe sich aus dem systematischen Zusammenhang von § 11 Abs 3 und § 27 Abs 2 SchPflG. Dadurch solle ermöglicht werden, dass die Erziehungsberechtigten eines Kindes zum Zeitpunkt des Beginns des neuen Schuljahres Gewissheit darüber hätten, ob die Teilnahme am angezeigten Unterricht erlaubt sei. Weiters werde so der – in Folge der Untersagung – notwendige Besuch einer öffentlichen Schule oder einer mit dem Öffentlichkeitsrecht ausgestatteten Privatschule ab dem Beginn des Schuljahres gewährleistet.

Überdies stellte der VfGH in seinem Erkenntnis vom 12.03.2024, G 2151/2023, klar, dass sich die rechtlichen Wirkungen des § 27 Abs 2 SchPflG durch die Novelle BGBl I 2023/37 nicht geändert hätten.



2. Anwendung des § 13 Abs 3 SchPflG setzt die Bewilligung des Besuches einer im Ausland gelegenen Schule voraus

VwGH 21.03.2024, Ra 2023/10/0439, zu BVwG 07.11.2023, W203 2280210-1

In dieser Entscheidung hielt der VwGH fest, dass § 13 Abs 1 SchPflG die Möglichkeit schulpflichtiger Kinder mit österreichischer Staatsbürgerschaft, die allgemeine Schulpflicht durch den Besuch im Ausland gelegener Schulen zu erfüllen, mit dem Erfordernis einer Bewilligung verknüpfe. Ein derartiges Ansuchen des Mitbeteiligten sei für das Schuljahr 2022/23 gemäß § 13 Abs 3 AVG iVm § 13 Abs 1 SchPflG rechtskräftig zurückgewiesen worden. Strittig sei gegenständlich nur, ob das Zeugnis einer im Ausland gelegenen Schule in einem Verfahren über die Anzeige zur Teilnahme an häuslichem Unterricht für das Schuljahr 2023/24 als Nachweis des zureichenden Erfolges iSd § 13 Abs 3 SchPflG iVm § 11 Abs 6 Z 6 SchPflG iVm § 11 Abs 4 SchPflG tauglich sei. Nach Zitierung der Gesetzesmaterialien stellte der VwGH klar, dass sich aus diesen eindeutig ergebe, dass gemäß § 13 Abs 3 zweiter Satz SchPflG nur dann Zeugnisse einer im Ausland gelegenen Schule ein Absehen von einer Prüfung iSd § 11 Abs 4 SchPflG rechtfertigen könnten, wenn der Besuch dieser Schule durch einen österreichischen Staatsbürger (vgl. „in solchen Fällen“) durch die zuständige Behörde gemäß § 13 Abs 1 SchPflG bewilligt worden sei. Das BVwG habe selbst festgestellt, dass der Mitbeteiligte ohne Bewilligung das Schuljahr 2022/23 an einer im Ausland gelegenen Schule absolviert habe. Die

belangte Behörde wäre auch nicht angehalten gewesen, Ermittlungen dahingehend durchzuführen, ob es sich bei den vorgelegten Zeugnissen um den Anforderungen des § 13 Abs 3 zweiter Satz SchPflG entsprechende Zeugnisse gehandelt habe, und hätten daher auch keine Ermittlungen über die Gleichwertigkeit des Unterrichts stattgefunden gehabt. Die Aufhebung des angefochtenen Bescheides und die Zurückverweisung an die belangte Behörde durch das BVwG sei daher nicht rechtmäßig gewesen.



3. Verspätete Anzeige gemäß § 13 Abs 2 SchPflG ist zurückzuweisen

VwGH 07.05.2024, Ra 2023/10/0051, zu BVwG 02.03.2023, W203 2264357-1 (siehe S&R 2/2023, 45)

Der vorliegende Fall betrifft eine Schülerin (Mitbeteiligte), die Staatsangehörige der Russischen Föderation ist, und im Schuljahr 2022/23 der allgemeinen Schulpflicht unterlag. Mit Bescheid der Bildungsdirektion Wien wurde „das Ansuchen ... um Bewilligung eines Schulbesuchs der privaten Schule“ in Großbritannien für das Schuljahr 2022/23 der minderjährigen Mitbeteiligten vom 05.09.2022 gemäß § 13 Abs 1 und 2 SchPflG als verspätet zurückgewiesen sowie die aufschiebende Wirkung einer eingebrachten Beschwerde ausgeschlossen. Das BVwG gab einer dagegen erhobenen Beschwerde statt und behob den angefochtenen Bescheid ersatzlos.

In Folge einer Amtsrevision hob der VwGH das Erkenntnis des BVwG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes auf. Begründend führte er aus: „Bereits die Bezugnahme im zweiten Satz des § 13 Abs. 2 SchPflG auf den ersten Satz dieser Bestimmung mit dem Wort ‚jedoch‘ lässt erkennen, dass der Gesetzgeber für schulpflichtige Kinder, die die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzen, die Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht durch den Besuch von im Ausland gelegenen Schulen zwar ohne Bewilligung durch die Behörde vorsehen, den beabsichtigten Besuch einer solchen Schule dessen ungeachtet aber an eine Anzeige an die Bildungsdirektion ‚vor Beginn eines jeden Schuljahres‘ knüpfen wollte.“ Eine verspätete Anzeige sei von der Schulbehörde nicht formlos zur Kenntnis zu nehmen. Eine derartige Vorgangsweise sehe das Gesetz nur vor, wenn sämtliche Voraussetzungen des § 13 Abs 2 SchPflG erfüllt seien. Die gesetzlichen Voraussetzungen seien nicht erfüllt, wenn der beabsichtigte Besuch der im Ausland gelegenen Schule eines der allgemeinen Schulpflicht unterliegenden Kindes, das die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitze, der Bildungsdirektion hingegen nicht vor Beginn des Schuljahres angezeigt worden sei. Ein derartiges Anbringen sei von der Behörde zurückzuweisen.



4. Abweisung des Normprüfungsantrags zu § 11 Abs 6 SchPflG

VfGH 25.06.2024, G 3496/2023, zu BVwG 04.12.2023, W128 2280618-1 (siehe zum Norm-prüfungsantrag des BVwG S&R 1/2024, 93 f)

Im Zuge eines anhängigen Beschwerdeverfahrens stellte das BVwG den Antrag an den VfGH, die Wortfolge „und anzuordnen, dass das Kind seine Schulpflicht im Sinne des § 5 zu erfüllen hat“ in § 11 Abs 6 SchPflG idF BGBl I 2023/37, in eventu § 11 Abs 6 SchPflG, wegen Verfassungswidrigkeit aufzuheben.

Diesen Antrag wies der VfGH ab und begründete dies zusammengefasst wie folgt:

Bei § 11 Abs 6 SchPflG idF BGBl I 2023/37 handle es sich um ein neues Regelungssystem, welches mit § 11 Abs 4 SchPflG idF BGBl I 2018/35 nicht vergleichbar sei. Deshalb könne die Auslegung des VfGH zu § 11 Abs 4 SchPflG idF BGBl I 2018/35 nicht ohne Weiteres auf § 11 Abs 6 SchPflG idF BGBl I 2023/37 übertragen werden. Vielmehr sei eine solche Übertragung der Auslegung aus Sachlichkeitsgesichtspunkten verfassungsrechtlich bedenklich, da sie etwa bedeuten würde, dass eine vor Beginn des Unterrichtsjahres ausgesprochene Untersagung der Teilnahme an häuslichem Unterricht beide Unterrichtsformen nach § 11 Abs 1 und 2 SchPflG für die restliche Dauer der Schulpflicht ausschließe.

Nach dem Regelungssystem des § 11 Abs 6 SchPflG idF BGBl I 2023/37 „habe die Bildungsdirektion im Rahmen des durchzuführenden Ermittlungsverfahrens über eine Untersagung des häuslichen Unterrichts und Anordnung des Schulbesuchs im Einzelfall anhand der jeweils unterschiedlich zum Tragen kommenden Tatbestände zu ermitteln, in welcher Art die Erfüllung der Schulpflicht und in welchem Umfang die Untersagung des häuslichen Unterrichts anzuordnen ist, und diese Entscheidung zu begründen“. Dabei habe die Bildungsdirektion bei der Untersagung des häuslichen Unterrichts allenfalls auszusprechen, ob die Schulpflicht weiterhin auch unter den Voraussetzungen des § 11 Abs 1 SchPflG (Teilnahme am Unterricht an einer Privatschule ohne Öffentlichkeitsrecht) erfüllt werden könne. Vor diesem Hintergrund verstoße die in § 11 Abs 6 SchPflG idF BGBl I 2023/37 vorgesehene Anordnung der Erfüllung der Schulpflicht iSd § 5 SchPflG nicht gegen das allgemeine Sachlichkeitsgebot.

Um dem Bildungsauftrag des Art 14 Abs 5a B-VG zu entsprechen, bedürfe es der Schaffung angemessener Regelungen zur Sicherstellung eines – mit dem öffentlichen Schulwesen – gleichwertigen Ausbildungserfolges im häuslichen Unterricht bzw im Unterricht an Privatschulen ohne Öffentlichkeitsrecht. Dieses Regelungsziel rechtfertige etwa die Festlegung der Art der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht für bestimmte Schuljahre oder für die restliche Schulpflicht, wenn der häusliche Unterricht jenem an einer in § 5 SchPflG genannten Schule nicht gleichwertig sei. Daher teile der VfGH die vom BVwG vorgebrachten Bedenken im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz nicht.

In Anbetracht dieses Erkenntnisses wies das BVwG die (ursprüngliche) Beschwerde mit Erkenntnis vom 12.09.2024 mit der Maßgabe ab, dass sich die Anordnung der Schulpflichterfüllung an einer Schule iSd § 5 SchPflG lediglich auf das Schuljahr 2023/24 zu beziehen habe. Der Bf sei aus gesundheitlichen Gründen an der Ablegung der Externistenprüfung gehindert gewesen. So hätte die im ursprünglichen Bescheid getroffene Anordnung die – verfassungsrechtlich bedenkliche – dauerhafte Unzulässigkeit der Erfüllung der Schulpflicht an einer Privatschule ohne Öffentlichkeitsrecht zur Folge gehabt. Im Falle einer Anzeige für ein Folgeschuljahr und einer gemäß § 11 Abs 6 Z 1 SchPflG ex ante gebotenen Untersagung habe die Bildungsdirektion im Einzelfall zu ermitteln, in welcher Art die Erfüllung der Schulpflicht und in welchem Umfang die Untersagung des häuslichen Unterrichts anzuordnen sei. Auch habe sie diese Entscheidung entsprechend zu begründen.



Foto: Helmreich



Foto: Rudolph (privat)

ZUR AUTORIN:
Mag. Anna Caroline Riedler ist seit 01.01.2022 Richterin am Bundesverwaltungsgericht.

ZUM AUTOR:
Mag. Maximilian Rudolph ist als juristischer Mitarbeiter am Bundesverwaltungsgericht in den Bereichen Bildungs-, Dienst-, Asyl- und Fremdenrecht tätig. Bis September 2020 war er juristischer Mitarbeiter im Generalsekretariat der Flughafen Wien AG.

Bildungsreise ÖGSR – Liechtenstein und Schweiz

23. bis 27. April 2024



Einleitung

von Gerhild Hubmann, Präsidentin der ÖGSR

Die Bildungsreise der ÖGSR führte uns im April 2024 in unsere Nachbarländer Liechtenstein und Schweiz. Der Beginn war allerdings in Feldkirch/Vorarlberg, wo wir Quartiere nahmen und von wo aus die Besuche nach Vaduz, St. Gallen und Heiden erfolgten.

Unsere Gastgeber:innen beider Nachbarländer haben sich besonders engagiert und jeweils ein sehr facettenreiches und interessantes Programm für uns zusammengestellt. Hierfür bedanken wir uns speziell bei Frau Susanne Speckle und Frau Claudia Kaufmann vom Schulamt des Fürstentums Liechtenstein sowie Herrn Thomas Lustig vom Departement Bildung und Kultur, Kanton Appenzell Ausserrhoden, für die tolle Organisation und die außerordentlich freundliche Aufnahme.

Die Teilnehmer:innen der ÖGSR konnten umfassende Einblicke in die Konzeption der Bildungsverwaltung und der praktischen schulrechtlichen und pädagogischen Arbeit unserer westlichen Nachbarn gewinnen. Es wurden angeregte Gespräche mit Vertreter:innen der Schulverwaltung, der Pädagogik, der Forschung und der Politik geführt und in Austausch getreten.

Freundliche Nachbarn – eine kleine Geschichte über das Entstehen der Studienfahrt

Bericht von DDDr. Markus Juranek*

1. Liechtenstein

Kennt du Liechtenstein, den 25 km langen Kleinstaat zwischen Österreich und der Schweiz, der laut seiner Verfassung ein Fürstentum ist, das als konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratisch-parlamentarischer Grundlage organisiert ist? Das Haus Liechtenstein stellt zwar den Landesfürsten, die Souveränität ist aber gleichermaßen zwischen Fürst und Volk geteilt. Was bedeutet dies für die ca. 40.000 Einwohner und deren Schulen, Bildung und Schulverwaltung? Daneben die Schweizerische Eidgenossenschaft, die als ein Bundesstaat aus 26 teilsouveränen Kantonen besteht. Inwieweit beeinflusst dieser mit fast 9 Millionen Einwohnern auf einer Fläche der Hälfte Österreichs (41.300 Quadratkilometern) sehr dicht besiedelte Staat den Kleinstaat? Oder hat sich

Liechtenstein in seiner schulrechtlichen Bildungsentwicklung stärker an Österreich angelehnt?

Neben zahlreichen anderen europäischen Ländern hat die ÖGSR mit ihren fast jährlich stattfindenden Studienfahrten auch die um Österreich angrenzenden Länder in den Fokus genommen, um die jeweiligen Schulverwaltungssysteme mit ihren Besonderheiten kennenzulernen. Liechtenstein und Schweiz waren als westliche Nachbarn noch nicht am Programm, nicht nur, da sie für die Vertreter der östlichen österreichischen Bundesländer relativ schwer zu erreichen sind, sondern, da es relativ teure Themenländer sind und auch weil Kontakte fehlten, um die Planung dorthin starten zu können. Dies änderte sich, als eine SQM aus Vorarlberg beruflich zur Schulaufsicht in das benachbarte Fürstentum wechselte.

2. Das Programm

So war es Susanne Speckle, die nach einer Einarbeitungszeit in der Schulbehörde in Vaduz mit großem Engagement daranging, mit ihrem dortigen Team ein spannendes Programm für einen ÖGSR-Besuch zusammenzustellen. Auch ihre Vorgesetzte, die Schulamtsleiterin dieses viertkleinsten Staates Europas, der auch der sechstkleinste Staat der Welt ist, war sofort bereit, Zeit für die Begrüßung einer österreichischen Abordnung und ein Referat einzuplanen.

So hatten die liechtensteinischen Partner bald ein gutes Programm für zwei Tage zusammengestellt. Die ÖGSR-Leitung hatte jedoch einen Aufenthalt von drei Arbeitstagen vorgeschlagen. Was aber hier anbieten? Was könnte die Österreicher wirklich interessieren? Diese Fragen ließen sich aus der Geschichte des liechtensteinischen Schulwesens beantworten, das von den Entwicklungen der Schweiz beeinflusst wurde und immer noch wird – von Strukturfragen wie Ferienregelungen, Schularbeiten bis hin zu den Inhalten dieser Bildungseinrichtungen. Also schauten wir uns um, wo wir in der Schweiz für einen Besuch Unterstützung bekommen könnten.

Lustig! Nein, nicht so wie dieses Wort interpretiert werden könnte, sondern es ist dies ein verehrter Hochschulprofessor der PH Zürich, der bei dem von der ÖGSR initiierten Erasmus+ Projekt INNOVITAS mitgewirkt und auch schon bei einem Symposium der ÖGSR zum Thema Schulautonomie referiert hatte und wegen seiner Qualifikationen auch an die PH NÖ geholt worden war. In einem persönlichen Gespräch war er sofort bereit, ein paar Highlights in

seiner beruflichen Heimat für die ÖGSR-Vertreterinnen und Vertreter zugänglich zu machen.

Als die ersten Übernachtungsmöglichkeiten in Vaduz und in der Schweiz gecheckt wurden, waren die Kosten so hoch, dass wir nach Alternativen Ausschau hielten. Diese fanden wir in der Grenzstadt Feldkirch, wo wir (nur) mit österreichischen Übernachtungsfinanzen ringen mussten. Von dort aus waren – mit morgendlich einzuplanenden Staus über die Grenze nur 40 Minuten für die ca. 12 km zum Sitz der liechtensteinischen Regierung einzuplanen. Also durfte auch der Abstecher in die Schweiz nicht zu weit in den Westen führen. Wir landeten in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und St. Gallen, was ebenfalls höchstens eine Stunde Anfahrt bedeutete.

Bevor Sie, verehrter Leser und verehrte Leserin, nun die spannenden Inhalte der einzelnen Stationen unserer bunten Studienfahrt nachvollziehen können, möchte ich mich bei den beiden Hauptpartnern, die diese Reise inhaltlich erst ermöglichen haben, auf das Herzlichste bedanken: SQM Susanne Speckle und Prof. Thomas Lustig! Mein Dank gilt aber auch den freundlichen und verbindlichen Empfängern von Frau Rachel Guerra, der Schulamtsleiterin Liechtensteins, sowie dem Vorsteher des Departement Bildung und Kultur des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Herrn Regierungsrat Alfred Stricker mit allen Referentinnen und Referenten, die sich mit Fachkenntnissen auf höchstem Niveau eingebracht haben. Ein Gegenbesuch in Österreich würde uns sehr freuen!

* DDDr. Markus Juranek, ehemaliger Präsidialleiter der Bildungsdirektion Vorarlberg, aktuell: Hochschulprofessor an der PH Vorarlberg, Lebens- und Sozialberater und Coach für Führungskräfte



Die Teilnehmer:innen der Bildungsreise

Foto: Privat

Die Timeout-Schule in Liechtenstein

Bericht von Mag. Gerhild Hubmann

Im Rahmen unserer Studienreise konnten wir uns zwei Tage lang in die Bildungslandschaft von Liechtenstein vertiefen. Besonders interessant war dabei das Kennenlernen der Timeout-Schule (TOS), die uns von der Schulleiterin Corina Beck präsentiert wurde. Die TOS Liechtenstein ist die einzige ihrer Art in Liechtenstein und als eigener Schulstandort organisiert, d.h. sie ist nicht in eine Regelschule integriert.

1. Ziele/Zielgruppen

Zielgruppe sind die Schüler:innen der Sekundarstufe I also die Altersgruppe der 11 bis 16jährigen Jugendlichen, die bei Problemsituationen sozusagen ein „Timeout“ von der Regelschule nehmen und für eine zeitlang in der TOS betreut werden. Es handelt sich dabei meist um Kinder bzw. Jugendliche mit Verhaltensauffälligkeiten, jedoch hat in den letzten Jahren die Zahl der Kinder mit psychischen Problemen zugenommen.

Die TOS hat lediglich 6 bis 8 Schüler:innen, für die abseits der Regelschule ein eigenes Schulgebäude zur Verfügung steht. Gebildet und betreut werden die Schüler:innen von zwei Lehrpersonen der Sekundarstufe I sowie von zwei Sozialpädagog:innen. Zusätzlich sind auch Lehrpraktikant:innen vor Ort als Unterstützung im Einsatz. Ziel ist es, mit dieser Fördermaßnahme einen Wiedereintritt in die Stammklasse oder einen Klassen- oder Schulwechsel zu ermöglichen oder ansonsten eine sog. Anschlusslösung nach der TOS zu finden. Sollten wirklich alle Maßnahmen nicht fruchten, werden im Einzelfall nach 27 Schulwochen auch Beschulungen im Ausland (Ö, Schweiz) organisiert. Die Bestrebungen der TOS konzentrieren sich auf die Rückkehr der betroffenen Schüler:innen in die jeweilige Stammklasse bzw. falls das nicht gelingt, auf andere Bildungsmöglichkeiten umzusteigen. Dazu ist eine umfassende interdisziplinäre Zusammenarbeit sowie der Kontakt mit den Schulsozialarbeiter:innen und der Klassenlehrperson der Stammschule erforderlich, der ständig aufrecht bleibt, da die Schulsozialarbeiter:innen und die jeweiligen Lehrer:innen auch an der Rückführung der Schüler:innen mitarbeiten müssen.

2. Rechtliche Grundlagen

Die rechtliche Grundlage für diese Maßnahme der TOS findet sich einerseits im Liechtensteiner

Schulgesetz bzw. darauf aufbauend in der Schulorganisationsverordnung sowie in der Verordnung über die schulischen Fördermaßnahmen des Staates Liechtenstein.

Gesetzlich können Schüler:innen unter bestimmten Voraussetzungen für eine max. Dauer von 27 Schulwochen aus der Pflichtschule (Regelklasse) herausgenommen werden. Schüler:innen, deren zum Teil aggressive Verhaltensweisen im Regelunterricht nicht tragbar sind und bei denen bereits vorher getroffene Maßnahmen nicht fruchteten, können auf Antrag der Schule der TOS zugewiesen werden. Die Zuweisung einer Schülerin/eines Schülers zur TOS erfolgt durch die jeweilige Klassenlehrperson nach vorheriger Abstimmung mit der Schulsozialarbeit, die an jedem Schulstandort vorhanden ist. Es wird eine Vereinbarung mit den betroffenen Schüler:innen sowie den Eltern bzw. Erziehungsberechtigten für eine Dauer von 12 Wochen getroffen.

3. Maßnahmen in der TOS

Zu Beginn werden die Schüler:innen täglich in der Früh von zu Hause abgeholt, wenn die Kinder nicht freiwillig in die Schule kommen.

Aus fachlicher bzw. pädagogischer Sicht wird das sog. Stufenmodell umgesetzt. Dies bedeutet, dass bei Problemen oder Verhaltensauffälligkeiten mit der Schülerin/dem Schüler zuerst alle anderen vorgesehenen Abklärungen erfolgen müssen, die u.a. durch die Mithilfe der Schulsozialarbeit angeboten werden und erst dann kann eine Zuweisung zur TOS erfolgen. Nur in Einzelfällen wird dazu eine sog. „Verfügung“ durch die Behörde (in Österreich ist das ein Bescheid) ausgestellt, meist erfolgt die Zuweisung durch Vereinbarung mit den Eltern und Schüler:innen.

Die Vorgangsweise in der TOS wird in Phasen eingeteilt und sieht wie folgt aus:

1. Eintrittsphase: Kennenlernen, Beziehung aufbauen, Unterricht reduzieren
2. Kernphase: Dauer ca. 6-8 Wochen, Schulunterricht wird wieder intensiviert, Kommunikation mit Stammschule
3. Austrittsphase: Dauer ca. 1-4 Wochen, Vorbereitung auf Reintegration

Pro Tag sind die Kinder in der Zeit von 8.00 bis 16.00 Uhr in der Schule. Im Rahmen des Unterrichts (vor allem in der Kernphase) finden auch Tests und Prüfungen statt. Dies erfolgt dahingehend, dass das Schulmaterial je nach Schulstufe von der Stammschule an die TOS übermittelt wird. Nach Ablegung der Prüfungen werden die Unterlagen wieder

an die Stammschule retourniert. Die Beurteilung und Benotung erfolgt dann durch die jeweilige Klassenlehrperson, die auch das Zeugnis ausstellt. Nebenfächer werden in der TOS nicht unterrichtet, für diese Fächer werden die Noten des Vorjahres übernommen.

In der TOS erfolgt einmal pro Woche die sog. Multifamilienarbeit mit dem Ziel, die Erziehungskompetenz zu stärken. Es erfolgt darüber hinaus ein Austausch mit Psycholog:innen, die für die Eltern und Schüler:innen zur Verfügung stehen. Diese Teilnahme an der einmal pro Woche stattfindenden Familienarbeit ist verpflichtend.

Ein wichtiger Bestandteil der TOS ist die Anwendung der Erlebnispädagogik im Freien. Der Tagesablauf sieht zusammengefasst wie folgt aus – wobei es aufgrund des Wochenplans unterschiedliche Schwerpunkte pro Tag gibt:

- ☐ Start in der Früh mit Frühstück (ohne Essenszwang)
- ☐ Handys müssen in der Früh abgegeben werden, nur zu Mittag ½ Stunde
- ☐ Unterricht und sozialpädagogisches Programm, Gespräche, Erstellen einer Einkaufsliste, Kochen, teilweise Projektunterricht, Sport im Freien
- ☐ Mit den Schüler:innen erfolgt täglich vormittags bei jedem Wetter ein Spaziergang im Freien (ca. 20 Minuten)
- ☐ Gemeinsames Mittagessen in der Schule
- ☐ Teilweise arbeiten die Jugendlichen stundenweise auch in Firmen in Wohnortnähe (meist handwerkliche Berufe) als Vorbereitung auf den Berufseinstieg (eine Art Anlehre).

Im Rahmen eines Kompetenzrasters werden die Schüler:innen der TOS jeden Tag im Sinne einer Reflexion durch das Team der TOS bewertet. Diese Bewertung erfolgt in den Bereichen Sozialverhalten, Regeln, Qualität, Motivation, Soziale Kompetenzen. Die Bewertung erfolgt nach einem Punktesystem. Bei Erreichen einer hohen Punktezahl (über 100 Punkte) werden die Schüler:innen entsprechend belohnt und können eine Freistunde erhalten (z.B. dürfen die Schüler:innen in der Früh eine Stunde später in die Schule kommen oder am Nachmittag früher nach Hause gehen).

4. Resümee

Der Erfolg der Maßnahmen im Rahmen der TOS Liechtenstein lässt sich messen:

- ☐ 57% der Time-Out-Schüler:innen kehren in die Stammschule zurück
- ☐ bei 14% erfolgt ein Klassen- oder Schulwechsel

- ❑ 11% sind im 10. Schuljahr und beginnen dann eine Lehre
- ❑ bei 18% werden andere Lösungen wie z.B. Beschulung im Ausland (Ö, D, Schweiz) gefunden.

Insgesamt kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die TOS ein wichtiges Instrument bei sozialpädagogischen Problemsituationen von Schüler:innen mit herausfordernden Verhaltensweisen dargestellt. Der Besuch der TOS soll Kindern und Jugendlichen die Chance eröffnen, durch ein vom Schulalltag abweichendes Betreuungs- und Beratungsangebot ihre sozialen, emotionalen und personalen Kompetenzen zu stärken. Durch die in der TOS angebotene Struktur sollen diese Kinder aufgefangen, geführt und stabilisiert werden, mit dem Ziel, den Jugendlichen eine solide Grundlage für eine erfolgreiche Lebensgestaltung mitzugeben.

Auch wenn die in Liechtenstein vorherrschenden Rahmenbedingungen und insbesondere die Dimension der betroffenen Schulen und Schüler:innen nicht mit jenen in Österreich zu vergleichen sind, können insbesondere die in der TOS angebotenen Strukturen und Angebote ein Vorbild für ähnliche Maßnahmen in Österreich sein.

Schulsystem Liechtenstein

Bericht von Dr. Birgit Leitner

1. Allgemeines zu Liechtenstein

Liechtenstein ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratisch-parlamentarischer Grundlage. Mit 160 km² und ca. 40.000 Einwohnern ist Liechtenstein der viertkleinste Staat in Europa und der sechstkleinste Staat der Welt. Auf kleinem Raum leben Menschen aus über 108 Nationen, der Ausländeranteil liegt bei 34%. Es gibt 11 Gemeinden, Vaduz ist der Hauptort.

Das liechtensteinische Fürstenhaus zählt zu den ältesten Adelfamilien Europas und ist eine sehr erfolgreiche Unternehmerfamilie. Fürst Hans-Adam II. ist der erste Fürst, der in Liechtenstein geboren wurde. 2004 übertrug er die Regierungsgeschäfte an Erbprinz Alois, der mit Herzogin Sophie in Bayern verheiratet ist. Das rund 700 Jahre alte Schloss ist seit 1712 im Besitz der Fürsten von Liechtenstein (Quelle: www.tourismus.li).

2. Das Schulsystem und die Bildungsstrategie in Liechtenstein

Die Einführung ins Bildungswesen erfolgte durch Rachel Guerra, die seit 2021 das Schulamt der Landesverwaltung von Liechtenstein leitet. Mit profundem Kenntnis über Schulentwicklungsprozesse und Bildungsinnovationen – Guerra arbeitete auf Primar- und Sekundarstufe als Klassenlehrerin, leitete eine Sekundarschule in Zürich sowie Primarschulen in Vaduz und war als Inspektorin und Abteilungsleiterin für Pflichtschulen und Kindergärten tätig - informierte die Amtsleiterin über das Schulsystem Liechtensteins.

Das Schulamt ist für die Planung, Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Schulbetriebs aller öffentlichen Schulen in Liechtenstein verantwortlich. Das sind ca. 280 Klassen mit 4.700 Schülerinnen und Schülern. Es trägt die Personalverantwortung für rund 640 Lehrpersonen, für alle Schulleitungen und für weiteres Personal an den Schulen (z.B. Schulsekretariate).

Das Schulamt stellt die Anschlüsse an weiterführende Schulen, Berufsschulen, Hochschulen und Universitäten im In- und Ausland sicher. Es übernimmt Aufgaben in der internationalen und regionalen Zusammenarbeit, z.B. in der Erziehungsdirektorenkonferenz der Schweiz (EDK), in der EFTA, im Europarat oder in der EU. Das Schulamt unterstützt die Regierung bei der Beaufsichtigung der liechtensteinischen Hochschulen und vertritt Liechtenstein in internationalen Gremien betreffend die Hochschulpolitik.

Zum Schulamt gehören weitere Dienstleistungen: Der Schulpsychologische Dienst, die Schulsozialarbeit, die Pädagogische Arbeitsstelle und besondere Schulbereiche, das Zentrum für Schulmedien mit der didaktischen Medienstelle, der Amtliche Lehrmittelverlag, die Stipendienstelle, das Hallenbad im Schulzentrum Unterland und das Jugendhaus in Malbun.

In den Zuständigkeitsbereich der Amtsleitung fallen unter anderem die Aufgaben der fachlichen, organisatorischen und personellen Führung des Amtes, die Mitwirkung bei der Festlegung der bildungspolitischen Zielsetzungen nach Vorgabe des Ministeriums und die Festlegung der Jahresziele.

Das Bildungssystem in Liechtenstein ist ähnlich aufgebaut wie das Schweizer Bildungssystem. Die meisten Liechtensteiner Kinder treten, wenn sie das vierte Lebensjahr vollendet haben, für zwei Jahre in den Kindergarten ein. Der Besuch ist unentgeltlich und

für Kinder deutscher Muttersprache freiwillig. Für fremdsprachige Kinder ist das zweite Jahr obligatorisch. Anschließend besuchen die Kinder die Primarschule, die im Gegensatz zur deutsch- und französischsprachigen Schweiz nur fünf statt sechs Jahre dauert und wie der Kindergarten von der Gemeinde geführt wird. Seit 1999 werden Primarschülerinnen und -schüler ganzheitlich statt mit Ziffernnoten beurteilt. Kinder mit Lernschwierigkeiten werden in der Regelschule mit sonderpädagogischen Maßnahmen oder im Heilpädagogischen Zentrum Schaan gefördert. Neben der öffentlichen Volksschule gibt es in Liechtenstein zwei Privatschulen, die Waldorfschule und die Schule „Formatio“ mit dem Abschluss der österreichischen Matura.

Die dreigliedrige Sekundarschule besteht aus drei Oberschulen, fünf Realschulen und der Unterstufe des Liechtensteinischen Gymnasiums in Vaduz. Sie dauert mit vier Klassen ein Jahr länger als in der Deutsch- und Westschweiz. Die Ober- und Realschulen sind dem Schulamt der Landesverwaltung unterstellt. Die Oberschule bereitet auf Berufslehren und auch auf den Wechsel in die Realschule vor. Die Realschule bereitet auf Berufslehren, aber auch auf den Übertritt in die Oberstufe des Gymnasiums oder der Berufsmaturitätsschule vor. Die sieben Jahre dauernde Langform des Gymnasiums beginnt nach der Primarschule und führt zur Matura, die in der Schweiz und in Österreich zum prüfungsfreien Zugang zu allen Hochschulen berechtigt.

Ab dem Schuljahr 2019/20 wird mit dem Liechtensteiner Lehrplan LiLe (www.lile.li) unterrichtet, der auf dem Deutschschweizer Lehrplan 21 basiert und an Liechtensteiner Verhältnisse angepasst wurde. Der eigentliche Englischunterricht beginnt in der 2. Primarklasse. Bereits in der 1. Klasse wird Englisch im Ausmaß einer Lektion in verschiedene Teilbereiche integriert. Der Französischunterricht startet mit der Realschule oder dem Gymnasium. Für Oberschülerinnen und -schüler ist er freiwillig. In der Realschule, der Oberschule und der Oberstufe des Gymnasiums existieren drei Typen des Religionsunterrichts: katholischer und reformierter Religionsunterricht sowie Religion und Kultur.

Mit dem Besuch der Sekundarschule haben die Liechtensteiner Schülerinnen und Schüler ihre Schulpflicht erfüllt. Danach stehen den Jugendlichen mit dem allgemeinbildenden Gymnasium und einer Berufslehre zwei Bildungswege offen. Das freiwillige 10. Schuljahr dient der persönlichen Berufswahlvorbereitung und der Erweiterung der schulischen Kompetenzen.

3. Aktuelle Probleme und Herausforderungen

Als aktuelle Herausforderung werden der große Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien und Künstliche Intelligenz sowie Fragen des Datenschutzes benannt. I-Pads werden schon in der Primarschule als Ergänzung des traditionellen Unterrichts eingesetzt, ab der Sekundarstufe werden Laptops verwendet, die auf dem Betriebssystem Windows basieren, auch damit die Kinder schon früh lernen, sich mit den Chancen und Risiken der Digitalisierung auseinanderzusetzen. Wert gelegt wird auf umfassende Information an die Eltern und auf eine intensive Begleitung der Lehrenden. An den Schulen sind die Medienkoordinatoren die ersten Ansprechpartner, die sich bei Problemen an das Amt für Informatik wenden können. Hervorgehoben wird, dass die Kommunikation einerseits unkompliziert möglich ist, da in Liechtenstein „jeder jeden kennt“, andererseits bringt diese Nähe manchmal auch Herausforderungen mit sich. Beste Unterstützung für die Bildungsarbeit gibt es von der Wirtschaft wie zum Beispiel von den Firmen Hilcona AG, Hoval AG, Oerlokön Balzers oder von der HILTI AG (Quelle: www.llv.li/de/Landesverwaltung/Schulamt).

Landtag in Liechtenstein

Bericht von Sarah Benzer

1. Führung durch den Liechtensteinischen Landtag

Leander Schädler hat die Mitglieder des ÖGSR durch die Räumlichkeiten des Liechtensteinischen Landtags geführt. Ebenfalls hatten wir die Ehre durch den Generalsekretär Stephan Jäger begrüßt zu werden. Nicht nur die Architektur des Landtaggebäudes war beeindruckend, sondern auch die Geschichte des liechtensteinischen Parlamentarismus.

Gemäß Artikel 2 der liechtensteinischen Verfassung ist das Fürstentum Liechtenstein eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage; die Staatsgewalt ist im Fürst und im Volke verankert. Charakterisiert

durch den Dualismus stehen Fürst und Volk auf gleicher Stufe. Der Landtag wird vom Fürsten einberufen, geschlossen und er hat das Recht, das Parlament aus erheblichen Gründen aufzulösen. Weiters bedarf es zur Gültigkeit eines Gesetzes der Sanktion des Landesfürsten.

2. Aufbau und Sitz des Landtags

Der liechtensteinische Landtag ist im internationalen Vergleich ein kleines Parlament, so setzt sich das Parlament derzeit aus 25 Abgeordneten zusammen.

Der Landtagssitz befindet sich seit Februar 2008 im Zentrum von Vaduz, in einem vom deutschen Architekten Hansjörg Göritz entworfenen ockerfarbenen Klinkerbauwerk. Im ersten Stock befindet sich sodann der von uns besichtigte Plenarsaal. Dieser Plenarsaal verfügt über einen „runden Tisch“, bei welchem die Abgeordneten tatsächlich am runden Tisch beraten, was wiederum eine bislang einzigartige Sitzungsanordnung in Europa darstellt. Darüber hinaus verfügt der Raum über sehr viel High-tech, so z.B. über eine technisch hochmoderne elektronische Redneranzeigetafel mit integrierter Abstimmungsanlage.

Vom kleinen Start-up zur MINT-Initiative Liechtensteins

Bericht von FI Sabine Schönwetter-Cebrat, BEd

In der landesweit tätigen MINT Initiative Liechtensteins „pepperMINT“ in Vaduz berichtete ihr Geschäftsführer, Herr Martin Büchel, studierter Chemiker und Mediator uns von den kleinen Anfängen bis zum ganzjährig ausgebuchten Kursprogramm für die Bereiche Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik. Die Förderstiftung MINT-Initiative Liechtensteins stellt eine Austauschplattform für Bildung und Wirtschaft dar; ein sogenanntes Experimentierlabor mit Leuchtturmcharakter.

„pepperMINT“ präsentiert sich cool und pfeffrig und bietet auch im Sommer spannende Ferien- und Freizeitangebote für Liechtensteins Schuljugend vom Kindergarten bis zur Matura an. Die Ursprünge

dieser über die Landesgrenzen hinaus bekannten Förderstiftung entspringen einer Projektgruppe aus dem Jahr 2015. Von Beginn haben die „Hilti Family Foundation“, die „Liechtensteinische Industrie- und Handelskammer“, sowie die „Wirtschaftskammer Liechtenstein“ und weitere Kleingewerbe das Start-up finanziell unterstützt. Politik und Schulamt wurden erfolgreich ins Boot geholt. Heute kooperiert die Förderstiftung mit 48 Kooperationspartnern und kann ihr wirtschaftliches, technisches und pädagogisches Know-how zielgerichtet, modern und unentgeltlich in Liechtensteins Schulen bringen und praxisorientiert einsetzen.

Im Vordergrund steht das Entdecken, Erfinden und Erleben, welches allen Kindern und Jugendlichen ab dem Kindergarten bis hinauf zur Matura inklusiv hautnah erfahrbar und spielerisch begreifbar angeboten wird. Ein wichtiger Erfolgsfaktor ist auch die Freiwilligkeit des Angebotes. Niemand wird gezwungen, aber alle sind herzlich eingeladen mit den Materialkisten eigenverantwortlich zu experimentieren. Begeisterung ist ansteckend, denn die Module sind im Voraus monatelang ausgebucht. Das breit aufgestellte Modulangebot von aktuell 30 buchbaren Kursen verspricht abwechslungsreiche Unterrichtsstunden mit kompetenter wissenschaftlicher Betreuung in Form eines Coachings für Pädagog:innen und Schüler:innen. Diese finden großzügige Werkstätten und zahlreiche Materialkisten vor, um der Neugierde und dem Entdeckergeist Raum und Zeit zu lassen. Die Module werden jährlich über die Feedback-Plattform upgegradet.

Die internationale Netzwerkarbeit mit weiteren Tüft-Laboren führt dazu, dass Module beständig weiterentwickelt bzw. neu kreiert werden können; wie aktuell KI und Chat GPT. Ziele der Förderstiftung sind u.a. die Kompetenzerweiterung von Kindern und Jugendlichen in den MINT-Bereichen für die berufliche Schullaufbahn und die Beratung und Unterstützung der Lehrkräfte in der Umsetzung der Ziele des Lehrplans in den MINT-Fächern.

Mehr Informationen unter: www.peppermint.li

Besuch bei LieLa – Liechtenstein Languages.

Gespräch mit Herrn Walter Noser und Frau Selma Langthaler

Bericht von HR Dr. Josef Zollneritsch

Liechtenstein Languages (LieLa) mit Sitz in Vaduz ist ein Verein mit internationaler Erfahrung, der Unterrichtsmaterial für Lehrpersonen und Kursleitende in verschiedenen Sprachen und für verschiedene Stufen erstellt mit dem Ziel, eine Fremdsprache möglichst effektiv zu erlernen. LieLa zeichnet sich durch eine hochgradig interaktive Methodik aus, die den Fokus auf einen spielerischen und aktiven Lehr- und Lernprozess setzt. Die Methode LieLa besteht aus einem vielfach erprobten Mix von verschiedenen erfolgreichen Praktiken aus dem Fundus des akzelerierten Lernens. Der Unterricht wird ausschließlich in der Zielsprache geführt.

Es werden verschiedene Programme für unterschiedliche Zielgruppen mit größtem Erfolg angeboten (siehe HP).

- ❑ **Liechtenstein Languages.** LieLa ist ein auf neuester neurologischer Forschung basierendes Sprachlernprojekt, das es Flüchtlingen und Asylbewerber ermöglicht, schnell eine neue Sprache zu lernen.
- ❑ **Verstehen und Sprechen.** Der Unterricht ist fokussiert auf Verstehen und Sprechen, Alltagsvokabular und Verständigung in einfachen Berufen. LieLa inszeniert seine Sprachkurse als Gemeinschaftserlebnisse. Es ist Unterricht in Gruppen von 12-16 Lernenden, methodisch abwechslungsreich und überraschend, und mit sehr vielen Sprechgelegenheiten. Lernfreude und Lernerfolg gehen Hand in Hand.
- ❑ **Die Kurse sind in verschiedenen Sprachen verfügbar.** LieLa Sprachkurse werden derzeit in Englisch, Deutsch und Türkisch angeboten. Französisch und Luxemburgisch wird gerade in einem Projekt mit Luxemburg entwickelt.
- ❑ **LieLa Alpha: Alphabetisierungskurs.** Für

Menschen, die nicht lesen und schreiben können, gibt es parallel den LieLa Alpha Kurs.

- ❑ **Ausbildung von LieLa Facilitatoren.** Facilitatoren von LieLa Sprachkursen benötigen keine pädagogische Ausbildung. Die Ausbildung erfolgt innerhalb eines Sprachkurses.
- ❑ **Projekte in Kaskadenform am Beispiel Türkei.** Ausbildung von Facilitatoren, dann Ausbildung von Trainer:innen, die weitere Facilitatoren ausbilden können.
- ❑ **Entwicklung neuer Sprachen am Beispiel Luxemburg.** In Zusammenarbeit kann der Kurs in neue Sprachen übersetzt und angepasst werden.

Zentrum für Schulmedien – ZfS

Bericht von Michael Fresner

„Das Zentrum für Schulmedien (ZfS) führt die Didaktische Medienstelle sowie den Amtlichen Lehrmittelverlag und koordiniert die Weiterbildung für Lehrpersonen im Fürstentum Liechtenstein. / Es dient als Anlaufstelle für Beratungen im medienpädagogischen und -didaktischen Bereich. Zudem versteht sich das ZfS als Bindeglied zwischen den Schulen und dem Amt für Informatik, damit die digitalen Endgeräte bestmöglich im Unterricht eingesetzt werden können.“

Mit dieser Einführung gibt das ZfS auf seiner Homepage einen guten Überblick über seine Aktivitäten.

Wir konnten unter der Leitung von Michaela Varone ein engagiertes Team kennenlernen, das uns diese Aufgaben kompetent und empathisch vermitteln konnte.

Neben der „klassischen“ Medienstelle mit dem Verleih von Lehrmitteln, Büchern und Zeitschriften werden überdies Forscherboxen und Material für LogoEducation, Robotik und Podcast- und Videoequipment den Schulen zur Verfügung gestellt.

Medien (Filme, Bildreihen) werden auch online angeboten.

Das Angebot des ZfS ist aber noch breiter: Schulen können auch einen Medienproduktionsraum für die Aufnahme von Erklärvideos, das Equipment für Podcasts, Druckmöglichkeiten bis Grösse A0 und eine Bibliomedia (kostenlose Ausleihe von Klassenlektüren) nutzen.

Der Erwerb von digitalen Kompetenzen wird auch in Liechtenstein intensiv im Bildungsbereich mit der Digitalisierungsstrategie „DigiBoost“ umgesetzt.

Alle Schulen, Schulleitenden und Lehrpersonen sollen im Bereich Medien und Informatik kompetent sein.

Das Zentrum ist daher Beratungs- und Kompetenzstelle für Technik, Mediendidaktik und Medienpädagogik. Schulen werden bei Fragen zum Einsatz von iPads, Lehrmittel-Apps oder ChatGPT im Unterricht unterstützt.

Beim ZfS liegt die Hauptverantwortung für das Weiterbildungsprogramm für die Lehrpersonen. Es werden über 120 Kurse aus den verschiedensten Fachbereichen angeboten. Sehr sympathisch sind zum Beispiel Fortbildungen in Yoga, Pilates und der Anwendung von natürlichen Pflegeprodukten. Es wird überdies das Erlernen des Veeh-Harfenspiels ermöglicht.

Auch die Aufgaben des amtlichen Lehrmittelverlages sind beeindruckend:

Das ZfS ist für die Beschaffung und den Vertrieb aller Lehrmittel, die an den liechtensteinischen Schulen verwendet werden, zuständig. Die Lehrmittelliste umfasst ca. 300 Lehrwerke und wird ein

jährlicher Budgetbetrag in Höhe von CHF 765.000,- (ca. 815.000,- Euro) verwaltet. Die Mitarbeiter/innen des Zentrums erstellen im Jahr 300 Kisten Lehrmittel, die an die Schulen ausgeliefert werden.

Das ZFS ist somit auch ein kleiner Bildungs-Amazon.

Im ZFS sind auch der Schul-IT-Koordinator (SIK) und der pädagogische Medienmentor (PMM) beheimatet.

Der SIK dient als Schnittstelle zwischen den Schulen und den Schulbehörden und nimmt die Verwaltung der Kommunikations-Plattformen, die Softwareevaluation und die Einführung bzw. den Betrieb der digitalen Medien an den Schulen, wahr.

Der PMM spielt eine unterstützende Rolle für die Schulbehörden und die Schulen. Zu seinen Aufgaben zählen u.a. die pädagogische Begleitung von Lehrpersonen an den Schulen, die Betreuung und Weiterbildung der pädagogischen Medienkoordinatoren, die Durchführung von mediendidaktischen Projekten und die Evaluation und Bewilligung von Software und Apps.

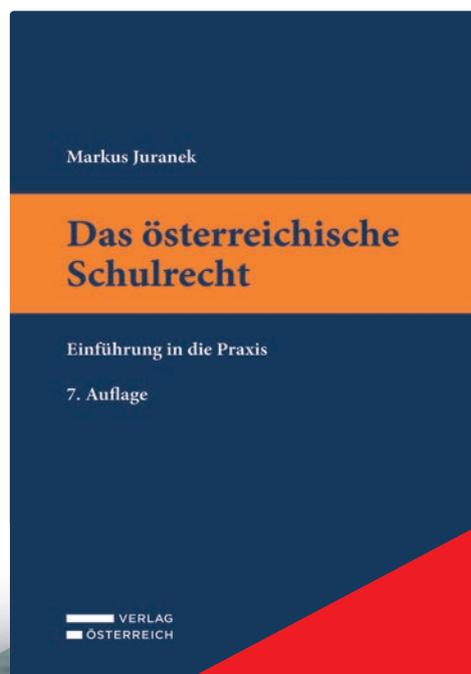
Das Zentrum für Schulmedien ist daher ein wichtiger Partner aller Schulen in Liechtenstein und eine kompetente Unterstützung für ein gelingendes Lernen im Lebensraum Schule.

 **VERLAG
ÖSTERREICH**

Schulrecht praktisch erklärt

Juranek
Das österreichische Schulrecht
Einführung in die Praxis
Lehrbuch

7. Auflage
507 Seiten, broschiert
ISBN 978-3-7046-9451-5
Erscheinungsdatum: 1.10.2024
54,00 €
Auch als eBook erhältlich



Mit freundlicher
Unterstützung des

 **Bundesministerium**
Bildung, Wissenschaft
und Forschung

Druckkostenbeitrag pro Ausgabe:
EUR 15