

EFFE Österreich

Spittelberggasse 5/1/1

1070 Wien



An das

Bundesministerium für Bildung

per E-Mail: begutachtung@bmb.gv.at

An das Präsidium des Nationalrates

durch Veröffentlichung online unter

www.parlament.gv.at

Stellungnahme zum Ministerialentwurf – Änderung des Privatschulgesetzes (69/ME)

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Änderung des Privatschulgesetzes.

Im Namen von EFFE Österreich (Netzwerk Freier Schulen, Verband österreichischer Privatschulen mit wissenschaftlicher Begleitung und Waldorfbund Österreich) möchten wir einerseits unsere Stellungnahme einbringen und haben andererseits weitere Punkte ergänzt, die notwendige Klärungen bezüglich Widersprüche betreffen und im Weiteren Berücksichtigung finden sollen.

Grundsätzlich ist das Anliegen des Ministeriums, die Verfahren im Privatschulrecht zu vereinfachen, zu entbürokratisieren und zugleich die Rechtssicherheit für Privatschulen zu erhöhen, ausdrücklich zu begrüßen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält mehrere sachlich richtige und wichtige Ansätze, die geeignet sind, bestehende Abläufe zu modernisieren und den gesetzlichen Rahmen zeitgemäß weiterzuentwickeln. Gerade vor diesem Hintergrund erscheint es jedoch umso wichtiger, auf jene

Punkte hinzuweisen, bei denen der Entwurf nach Ansicht der Unterzeichnenden noch Klarstellungs- und Nachbesserungsbedarf aufweist.

Der gegenständliche Gesetzesentwurf weist mehrere systematische und rechtstechnische Mängel auf, die geeignet sind, erhebliche Unklarheiten im Vollzug zu verursachen und die Rechtssicherheit für Schulträger nachhaltig zu beeinträchtigen. Diese Mängel betreffen insbesondere folgende Punkte:

- die **Aufteilung der Zuständigkeiten** in sachlich und rechtlich eng zusammenhängenden Genehmigungs- und Anerkennungsverfahren zwischen Bund und Ländern,
- **Unklarheiten und potenzielle Widersprüche bei den maßgeblichen Entscheidungsfristen** im Zusammenhang mit der Schulerrichtung und der Verleihung des Öffentlichkeitsrechts,
- **nicht hinreichend geregelte Zusammenhänge** zwischen der Genehmigung bzw. Änderung des Organisationsstatuts einer Schule und der Verleihung bzw. dem Fortbestand des Öffentlichkeitsrechts,
- sowie die **offene und für die Normadressaten nicht vorhersehbare Normierung** von Verpflichtungen im Zusammenhang mit informations- und kommunikationstechnischen Voraussetzungen.

Schließlich enthält der Gesetzesentwurf auch inhaltliche und begriffliche Festlegungen, die unabhängig von Verfahrensfragen kritisch zu würdigen sind. Hervorzuheben ist insbesondere die **Wiedereinführung des Begriffs der „staatsbürgerlichen Erziehung“**, der weder im geltenden Schulrecht klar konturiert ist noch dem heutigen, pluralistischen Bildungsverständnis eines demokratischen Rechtsstaates entspricht. Die Verwendung eines derart unbestimmten und historisch belasteten Begriffs birgt erhebliche Auslegungs- und Vollzugsrisiken und erscheint für die Verfolgung der angestrebten Regelungsziele nicht erforderlich.

Darüber hinaus wurde im Ministerialentwurf versäumt, mehrere seit langem bekannte und in der Praxis regelmäßig auftretende Problembereiche der geltenden Rechtslage aufzugreifen und zu bereinigen. Dazu zählen insbesondere:

- die **unklare Regelung der „sonstigen geeigneten Befähigung“** im Rahmen der Lehrgenehmigung,
- die **inhaltlich unbestimmte Voraussetzung einer „Bewährung hinsichtlich der Unterrichtserfolge“** bei der Verleihung des Öffentlichkeitsrechts,
- die fehlende Rechtssicherheit im Bereich der Förderung nichtkonfessioneller Privatschulen,
- das **intransparente und nur unzureichend normierte Verfahren zur Anerkennung als konfessionelle Privatschule.**

Es ist zu beachten, dass bestehende Rechtsvorschriften auf die Neuerungen des Privatschulgesetzes abgestimmt und gegebenenfalls angepasst werden sollten, um ein harmonisches und widerspruchsfreies Gesamtrechtsbild zu gewährleisten.

Es wird darauf hingewiesen, dass die nachstehend angeführten Punkte keine abschließende Aufzählung sämtlicher problematischer Aspekte des Gesetzesentwurfs darstellen. Vielmehr konzentrieren sich die Ausführungen auf jene Regelungsbereiche, die aus Sicht der Unterzeichnenden besonders praxisrelevant sind und im Vollzug voraussichtlich zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen können. Weitere Detailfragen und Auslegungsprobleme bleiben einer vertieften Auseinandersetzung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorbehalten.

Zu Z 20 (§ 23 Abs. 2 lit. b) Ministerialentwurf

Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern

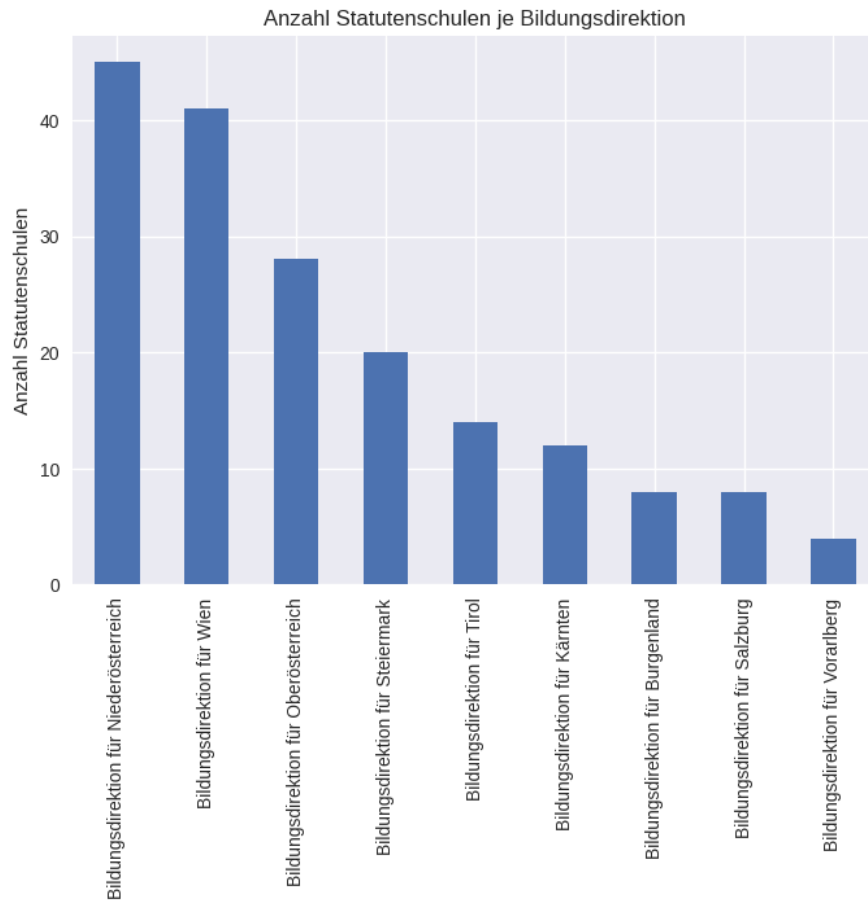
Die im Gesetzesvorschlag vorgesehene Aufspaltung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ist föderalismusrechtlich problematisch. Die Genehmigung des Organisationsstatuts, die Genehmigung der Schulerrichtung und die Verleihung des Öffentlichkeitsrechts betreffen einen sachlich und rechtlich einheitlichen Entscheidungsgegenstand, nämlich die staatliche Anerkennung einer Schule. Eine Trennung dieser eng zusammenhängenden Verfahren auf unterschiedliche Verwaltungsebenen durchbricht die bisherige Systematik des Schulrechts, ohne dass dafür ein zwingender sachlicher Grund ersichtlich wäre und erhöht die Komplexität des Vollzugs erheblich.

Besonders kritisch ist, dass dadurch die Gefahr eines uneinheitlichen Vollzugs des Bundesrechts entsteht. Während das Organisationsstatut und die Schuleinrichtung bundeseinheitlich genehmigt

werden, könnte die Verleihung des Öffentlichkeitsrechtes künftig nach unterschiedlichen Maßstäben in den einzelnen Ländern beurteilt werden. Dieses Risiko wird dadurch verstärkt, dass es bei Privatschulen mit eigenem Organisationsstatut österreichweit nur eine sehr geringe Anzahl von Schulen gibt und in einzelnen Bundesländern teilweise lediglich eine Handvoll solcher Einrichtungen besteht. Unter diesen Voraussetzungen ist es für die Länder kaum möglich, eine konsistente Vollzugspraxis und ausreichende fachliche Erfahrung aufzubauen.

Aus rechtspolitischer Sicht erscheint es daher sachgerechter, die inhaltlich zusammenhängenden Genehmigungs- und Anerkennungsverfahren entweder **einheitlich bei einer Behörde zu bündeln oder zumindest klare gesetzliche Vorgaben zu schaffen**, die eine abgestimmte, zeitlich koordinierte und inhaltlich konsistente Entscheidung sicherstellen. Ohne eine solche Systementscheidung droht die beabsichtigte Kompetenzverschiebung nicht zu einer Verwaltungsvereinfachung, sondern zu einer strukturellen Verkomplizierung des Verfahrens mit nachteiligen Folgen für Rechtssicherheit, Verfahrensdauer und Gleichbehandlung.

Das folgende Bild (Quelle: Schuldatenbank) zeigt, dass die geringe Anzahl und ungleiche Verteilung der Statutenschulen den Aufbau fachlicher Expertise in den Bildungsdirektionen erschwert.



Zu Z 7 (§ 3 Abs. 3 und 4) Ministerialentwurf iZm. § 14 Abs. 1 lit. b und § 14 Abs. 2 lit. c Privatschulgesetz

Entscheidungsfristen bei Schullerrichtung und der Verleihung des Öffentlichkeitsrechts

Die Neufassung des § 3 Abs. 3 Privatschulgesetz sieht vor, dass im Genehmigungsverfahren einer Privatschule mit Organisationsstatut Anträge auf Genehmigung des Organisationsstatuts sowie auf Errichtung und Führung der Privatschule zu stellen sind. Gleichzeitig kann ein Antrag auf Verleihung des Öffentlichkeitsrechts eingebracht werden. Für die behördliche Entscheidung über diese Anträge sind jedoch keine ausdrücklichen Entscheidungsfristen vorgesehen. Damit gelangen mangels spezieller Regelungen die allgemeinen Entscheidungsfristen des § 73 AVG zur Anwendung, wonach die Behörde über jeden Antrag grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten zu entscheiden hat.

In systematischer Hinsicht ist dabei zu berücksichtigen, dass logisch und rechtlich die Schuleinrichtung erst nach der Genehmigung bzw. nach dem Erlassen des betreffenden

Organisationsstatutes genehmigt und das Öffentlichkeitsrecht erst nach Genehmigung der Schule verliehen werden kann. Auch wenn die Anträge formal gleichzeitig eingebracht werden können, handelt es sich um zwei bzw. drei inhaltlich unterschiedliche Verwaltungsentscheidungen mit jeweils eigenständigem Prüfungsumfang und teilweise unterschiedlichen Behördenzuständigkeiten. Ohne gesetzliche Klarstellung besteht daher die reale Gefahr, dass die Verfahren faktisch nacheinander abgewickelt werden und sich die Entscheidungsdauer auf bis zu achtzehn Monate verlängert (auch, wenn man die Problematik, die sich aus § 14 Abs. 1 lit. b und § 14 Abs. 2 lit. c, wie weiter unten beschrieben, außer Acht lässt). Dies steht in einem Spannungsverhältnis zur ebenfalls vorgesehenen Errichtungsanzeige, die mindestens sechs Monate vor Aufnahme des Unterrichtsbetriebs zu erfolgen hat, und führt zu erheblicher Planungsunsicherheit für Schulträger. In der Praxis kann dadurch die rechtzeitige Aufnahme des Schulbetriebs und die Verleihung des Öffentlichkeitsrechts gefährdet werden, obwohl sämtliche Anträge fristgerecht eingebracht wurden.

Aus rechtsstaatlicher und rechtspolitischer Sicht erscheint es daher erforderlich, das Verfahren klarer zu strukturieren und zeitlich zu determinieren. Insbesondere wäre zu erwägen, entweder **eine einheitliche Entscheidungsfrist für beide Anträge vorzusehen** oder ausdrücklich klarzustellen, dass über den Antrag auf Genehmigung des Organisationsstatuts und über die Verleihung des Öffentlichkeitsrechts **in einem koordinierten Verfahren** und innerhalb einer gesetzlich festgelegten Gesamtfrist zu entscheiden ist. Nur so kann gewährleistet werden, dass das Errichtungsverfahren planbar bleibt und die gesetzlich vorgesehene Vorlaufzeit von sechs Monaten ihren Zweck tatsächlich erfüllt.

Zu Z 12 (§ 8 Abs. 1 und 2) iZm. Z 27 (§ 27b) und Z 8 (§ 4 Abs. 5) Ministerialentwurf

Zusammenhänge zwischen dem Organisationsstatut und dem Öffentlichkeitsrecht

Die Organisationsstatute von Privatschulen stellen nicht bloß formale Genehmigungsvoraussetzungen dar, sondern sind wesentliche Instrumente der pädagogischen, organisatorischen und qualitativen Weiterentwicklung der Schule. Sie bilden den normativen Rahmen, innerhalb dessen Privatschulen ihr gesetzlich vorgesehenes Gestaltungsrecht wahrnehmen können. Werden Änderungen der Organisationsstatute mit unverhältnismäßigen verfahrensrechtlichen Hürden belastet – etwa durch umfassende Genehmigungspflichten mit langen Entscheidungsfristen oder durch fehlende Rechtssicherheit hinsichtlich der Auswirkungen solcher Änderungen auf das Öffentlichkeitsrecht – so entfaltet dies eine faktisch hemmende

Wirkung auf die Schulentwicklung. Notwendige organisatorische oder pädagogische Anpassungen werden dadurch verzögert oder unterbleiben gänzlich, wodurch die kontinuierliche Qualitätsentwicklung beeinträchtigt wird. Gerade Schulen mit eigenem Organisationsstatut sind ihrem gesetzgeberischen Konzept nach auf eine erhöhte Flexibilität in ihrer inneren Organisation angewiesen, um auf veränderte pädagogische Erkenntnisse, gesellschaftliche Entwicklungen sowie Erfahrungen aus dem laufenden Schulbetrieb reagieren zu können.

Verfassungsrechtlich ist dabei zu berücksichtigen, dass Privatschulen zwar keinem uneingeschränkten Autonomieanspruch unterliegen, ihre Tätigkeit jedoch in einem Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Aufsicht und verfassungsrechtlich relevanten Freiheitsgewährleistungen steht. Insbesondere sind das Legalitätsprinzip des Art. 18 B-VG, das Sachlichkeitsgebot sowie der Gleichheitssatz des Art. 7 B-VG zu beachten. Staatliche Eingriffe in die innere Organisation von Privatschulen bedürfen daher einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage und müssen sachlich gerechtfertigt sowie verhältnismäßig ausgestaltet sein. Soweit der Gesetzgeber Privatschulen ausdrücklich die Möglichkeit einräumt, ein eigenes Organisationsstatut zu erlassen, ist diese Gestaltungsfreiheit als gesetzlich eröffneter Freiraum zu verstehen, dessen Einschränkung einer klaren normativen Rechtfertigung bedarf.

Derzeit fehlen jedoch hinreichend bestimmte gesetzliche Regelungen, welche das Verfahren zur Genehmigung von Organisationsstatuten von Privatschulen sowie die rechtlichen Folgen von Änderungen dieser Statute normativ festlegen. Abgesehen von den in der Neufassung des § 9 Abs. 2 vorgesehenen Regelungselementen bestehen weder klare gesetzliche Kriterien noch allgemein nachvollziehbare Maßstäbe, nach denen die Genehmigung von Organisationsstatuten oder die Auswirkungen von Statutenänderungen auf den Bestand des Öffentlichkeitsrechts zu beurteilen wären. Weder aus der bestehenden Gesetzeslage noch aus einer konsistenten Vollzugspraxis lässt sich ableiten, nach welchen sachlichen Kriterien entsprechende Entscheidungen zu treffen sind. Diese fehlende Determinierung des Vollzugs birgt das Risiko einer uneinheitlichen Anwendung des Rechts und steht in einem Spannungsverhältnis zum verfassungsrechtlichen Gebot der Normenklarheit sowie zur Bindung der Verwaltung an das Gesetz gemäß Art. 18 B-VG. Ohne eine hinreichend präzise gesetzliche Regelung besteht die Gefahr, dass Genehmigungsentscheidungen maßgeblich von einzelfallbezogenen Erwägungen geprägt sind und damit dem Risiko unsachlicher oder willkürlicher Vollzugsentscheidungen unterliegen.

Aus rechtspolitischer Sicht ist der Gesetzgeber daher gehalten, das Genehmigungsverfahren für Organisationsstatute von Privatschulen klar, transparent und vorhersehbar auszugestalten. Insbesondere bedarf es gesetzlicher Regelungen, die:

- die **materiellen Genehmigungskriterien** eindeutig festlegen,
- den **Umfang und die Grenzen der Prüfkompetenz der Behörde** klar bestimmen,
- die **Auswirkungen von Änderungen der Organisationsstatute auf das Öffentlichkeitsrecht** ausdrücklich regeln, und
- den gesetzlich eröffneten Gestaltungsfreiraum der Privatschulen in sachlich gerechtfertigter und verhältnismäßiger Weise absichern.

Nur durch eine solche gesetzliche Klarstellung kann gewährleistet werden, dass die staatliche Aufsicht über Privatschulen rechtsstaatlichen Anforderungen genügt, die notwendige Schulentwicklung nicht durch unverhältnismäßige oder unvorhersehbare Eingriffe gehemmt wird und der gesetzlich vorgesehene Gestaltungsspielraum von Statutenschulen effektiv und rechtssicher wahrgenommen werden kann.

Zu Z 8 (§ 4 Abs. 3 Z 2) iZm. Z 7 (§ 3 Abs. 4 Z 3 lit. d) Ministerialentwurf

Normierung von Verpflichtungen im Zusammenhang mit ITK

Die gesetzliche Verpflichtung zur „Schaffung der technischen Voraussetzungen, um die lokalen Evidenzen am Schulstandort elektronisch an die Schnittstellen des Datenverbundes der Schulen sowie der Bundesstatistik zum Bildungswesen anzubinden“ ist in ihrer derzeitigen Ausgestaltung mit erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken behaftet. Die Norm verweist auf technische Schnittstellen und Anforderungen, die zum Zeitpunkt der Gesetzgebung weder konkretisiert noch für die Normadressaten erkennbar sind und deren Ausgestaltung und Änderung faktisch der Vollziehung oder externen technischen Stellen überlassen bleibt. Damit werden Umfang, Aufwand und technische Umsetzbarkeit der Verpflichtung nicht vorhersehbar festgelegt, sondern dynamisch in die Zukunft verlagert. Eine derart offene Verpflichtung stellt eine problematische Blankettnorm mit dynamischer Verweisung dar und genügt nicht den Anforderungen an Normenklarheit und Bestimmtheit, die sich aus dem Legalitätsprinzip gemäß Art. 18 B-VG ergeben.

Besonders schwer wiegt, dass die Verpflichtung mit potenziell erheblichen finanziellen, organisatorischen und technischen Belastungen für Privatschulen verbunden ist, ohne dass der Gesetzgeber selbst die wesentlichen Parameter dieser Belastung festgelegt hätte. Die Norm begründet damit eine faktisch unbegrenzte Anpassungspflicht an wechselnde technische

Standards, ohne dass die betroffenen Rechtsträger den Umfang ihrer Verpflichtungen ex ante abschätzen oder planen können. Eine solche Regelung überschreitet die Grenzen zulässiger Delegation an die Vollziehung, da sie wesentliche Regelungsinhalte – insbesondere die Intensität des Eingriffs und die Kostenfolgen – nicht gesetzlich determiniert, sondern nachträglich und einzelfallbezogen entstehen lässt.

Hinzu kommt, dass Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Erhebung, Verarbeitung und Übermittlung von Bildungsdaten bereits umfassend im Bildungsdokumentationsgesetz geregelt sind. Dieses Gesetz bildet den zentralen Rechtsrahmen für den Bildungsdatenverbund und die Bundesstatistik zum Bildungswesen und enthält die maßgeblichen Vorgaben zur Datenverarbeitung. Vor diesem Hintergrund erscheint es systematisch naheliegend, die Verpflichtungen zur technischen Anbindung an den Datenverbund nicht isoliert in einzelnen Materiengesetzen zu normieren, sondern auf die bestehenden Regelungen des Bildungsdokumentationsgesetzes zu verweisen. Dies würde dazu beitragen, parallele Regelungen zu vermeiden, die Rechtsanwendung zu vereinfachen und eine konsistente Weiterentwicklung der technischen Anforderungen sicherzustellen.

Aus rechtspolitischer Sicht ist der Gesetzgeber daher gehalten, die Verpflichtung zur technischen Anbindung gesetzlich klar zu präzisieren. Erforderlich sind insbesondere eine **hinreichend bestimmte gesetzliche Festlegung der technischen Mindestanforderungen oder zumindest der maßgeblichen Parameter, eine transparente und vorab dokumentierte Spezifikation der Schnittstellen** sowie eine **Begrenzung der Kosten- und Anpassungspflichten** der betroffenen Schulen. Nur durch eine solche Konkretisierung kann gewährleistet werden, dass die technische Anbindung rechtsstaatlich vorhersehbar, verhältnismäßig ausgestaltet und mit dem Legalitätsprinzip des Art. 18 B-VG vereinbar ist.

Zu Z 3 (§ 2 Abs. 2) Ministerialentwurf

Wiedereinführung des Begriffs der „staatsbürgerlichen Erziehung“

Die Wiedereinführung des Begriffs „staatsbürgerliche Erziehung“ ist aus heutiger rechtlicher und bildungspolitischer Sicht problematisch. Der Begriff entstammt einem historischen Verständnis von Schule als Instrument staatlicher Loyalitäts- und Gesinnungsbildung und ist mit dem modernen, pluralistischen Bildungsverständnis eines demokratischen Rechtsstaates nur eingeschränkt vereinbar. Zudem fehlt dem Begriff ein klar umrissener, allgemein anerkannter Bedeutungsgehalt im geltenden Schulrecht. Dass die erläuternden Bemerkungen in mehreren Absätzen versuchen, den Begriff näher zu definieren, verdeutlicht gerade dessen Unschärfe und kann eine fehlende

Normklarheit im Gesetz selbst nicht ersetzen. Die Verwendung eines derart offenen Begriffs birgt die Gefahr einer uneinheitlichen oder inhaltlich ausufernden Vollzugspraxis.

Soweit das Ziel der Regelung darin besteht, sicherzustellen, dass schulische Bildungs- und Erziehungsarbeit nicht gegen die Grundlagen der demokratischen Rechtsordnung oder den gesellschaftlichen Grundkonsens gerichtet ist, lässt sich dieses Anliegen mit präziseren und zeitgemäßen Begriffen deutlich besser erreichen. Anstelle der Bezugnahme auf „staatsbürgerliche Erziehung“ wäre es sachgerechter, ausdrücklich auf die Achtung der demokratischen Grundordnung, der Grund- und Freiheitsrechte sowie der Prinzipien der Menschenwürde, Gleichberechtigung und pluralistischen Gesellschaft abzustellen. Eine solche Formulierung ist verfassungsrechtlich anschlussfähig, rechtlich klarer und wahrt zugleich den notwendigen Gestaltungsspielraum der Schulen, ohne den Eindruck staatlicher Gesinnungserziehung zu erwecken. Darüber hinaus ist diese Formulierung im Einklang mit der unter Z4 Ministerialentwurf vorgeschlagenen Neufassung des § 3 Abs. 2 Z 2.

Zu § 5 Abs. 1 lit. c und § 5 Abs. 4 lit. b Privatschulgesetz

Regelung der Anforderungen für die Lehrbefähigung

Die in § 5 Privatschulgesetz vorgesehene Möglichkeit, Lehrpersonen auch aufgrund einer „sonstigen geeigneten Befähigung“ zu genehmigen, stellt grundsätzlich ein sachgerechtes und systematisch wichtiges Instrument dar. Diese bewusst offen gehaltene Formulierung hat es in der bisherigen Vollzugspraxis ermöglicht, neben formalen Lehramtsausbildungen auch qualifizierte reformpädagogische Ausbildungen zu berücksichtigen und damit dem besonderen pädagogischen Profil vieler Privatschulen Rechnung zu tragen. In der Praxis hat sich diese Öffnung bewährt; nennenswerte qualitative oder aufsichtsrechtliche Probleme sind daraus bislang nicht hervorgegangen.

Gleichzeitig zeigt die Vollzugserfahrung, dass die fehlende gesetzliche Konkretisierung des Begriffs der „sonstigen geeigneten Befähigung“ zu einer uneinheitlichen Genehmigungspraxis geführt hat. Identische oder inhaltlich vergleichbare, bewährte Ausbildungen wurden je nach zuständiger Bildungsdirektion unterschiedlich beurteilt und teils anerkannt, teils abgelehnt. Diese Divergenzen lassen sich nicht durch sachliche Unterschiede rechtfertigen, sondern sind vielmehr Ausdruck eines strukturellen Vollzugsdefizits, das zu Rechtsunsicherheit für Schulträger und Lehrpersonen führt und dem Gleichheitsgrundsatz widerspricht.

Aus rechtssystematischer Sicht erscheint es daher geboten, den Begriff der „sonstigen geeigneten Befähigung“ gesetzlich zu präzisieren und insbesondere fundierte reformpädagogische Ausbildungen ausdrücklich als genehmigungsfähige Qualifikationen zu benennen. Eine solche Klarstellung würde nicht nur zu einer bundesweit einheitlichen Vollzugspraxis beitragen, sondern zugleich den gesetzgeberischen Grundgedanken der pädagogischen Vielfalt im Privatschulwesen stärken, ohne die Qualitätssicherung oder die Aufsichtspflichten der Behörde zu beeinträchtigen.

Zu § 14 Abs. 1 lit. b und § 14 Abs. 2 lit. c Privatschulgesetz

Voraussetzungen für die Verleihung des Öffentlichkeitsrechtes

Die in § 14 Abs. 2 lit. c Privatschulgesetz geforderte Voraussetzung, wonach sich eine Privatschule „hinsichtlich ihrer Unterrichtserfolge bewährt haben“ muss (und analog auch die Voraussetzung in § 14 Abs. 1 lit. b für Privatschulen, die einer gesetzlich geregelten Schularart entsprechen), ist in ihrer derzeitigen Form nicht nur unbestimmt, sondern inhaltlich verfehlt.

Der Gesetzgeber verlangt damit faktisch einen Nachweis über Lernergebnisse von Schülerinnen und Schülern, obwohl deren tatsächlicher Bildungserfolg nur in sehr begrenztem Ausmaß im Einflussbereich der Schule liegt. Schulen können organisatorische, pädagogische und personelle Rahmenbedingungen schaffen, sie können jedoch weder Lernmotivation noch individuelle Leistungsentwicklung erzwingen. Gerade deshalb wird im öffentlichen Schulwesen nicht auf den Nachweis konkreter Unterrichtserfolge abgestellt, sondern auf die Einrichtung einer funktionierenden Organisation, eine geeignete Lehrerbildung sowie die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Standards, von denen abstrakt angenommen wird, dass sie grundsätzlich geeignet sind, Bildungserfolg zu ermöglichen.

Darüber hinaus fehlt für eine objektive Beurteilung von „Unterrichtserfolgen“ bei Privatschulen eine tragfähige statistisch-mathematische Grundlage. Privatschulen sind kleine Einheiten mit geringen Schülerzahlen, bei denen individuelle Unterschiede einzelner Schülerinnen und Schüler das Gesamtergebnis maßgeblich beeinflussen können. Aussagen über „Erfolg“ oder „Bewährung“ setzen jedoch statistisch betrachtet eine ausreichend große Vergleichsgruppe voraus, um zufällige Schwankungen auszugleichen. Dieses Prinzip, das auch dem sogenannten „Gesetz der großen Zahlen“ zugrunde liegt, ist bei einzelnen Schulen oder kleinen Schulstandorten nicht gegeben. Ein Vergleich mit Durchschnittswerten des gesamten Schulsystems ist daher methodisch unzulässig und führt zu zufälligen, nicht belastbaren Ergebnissen, die keinen sachlichen Rückschluss auf die Qualität der Schule erlauben.

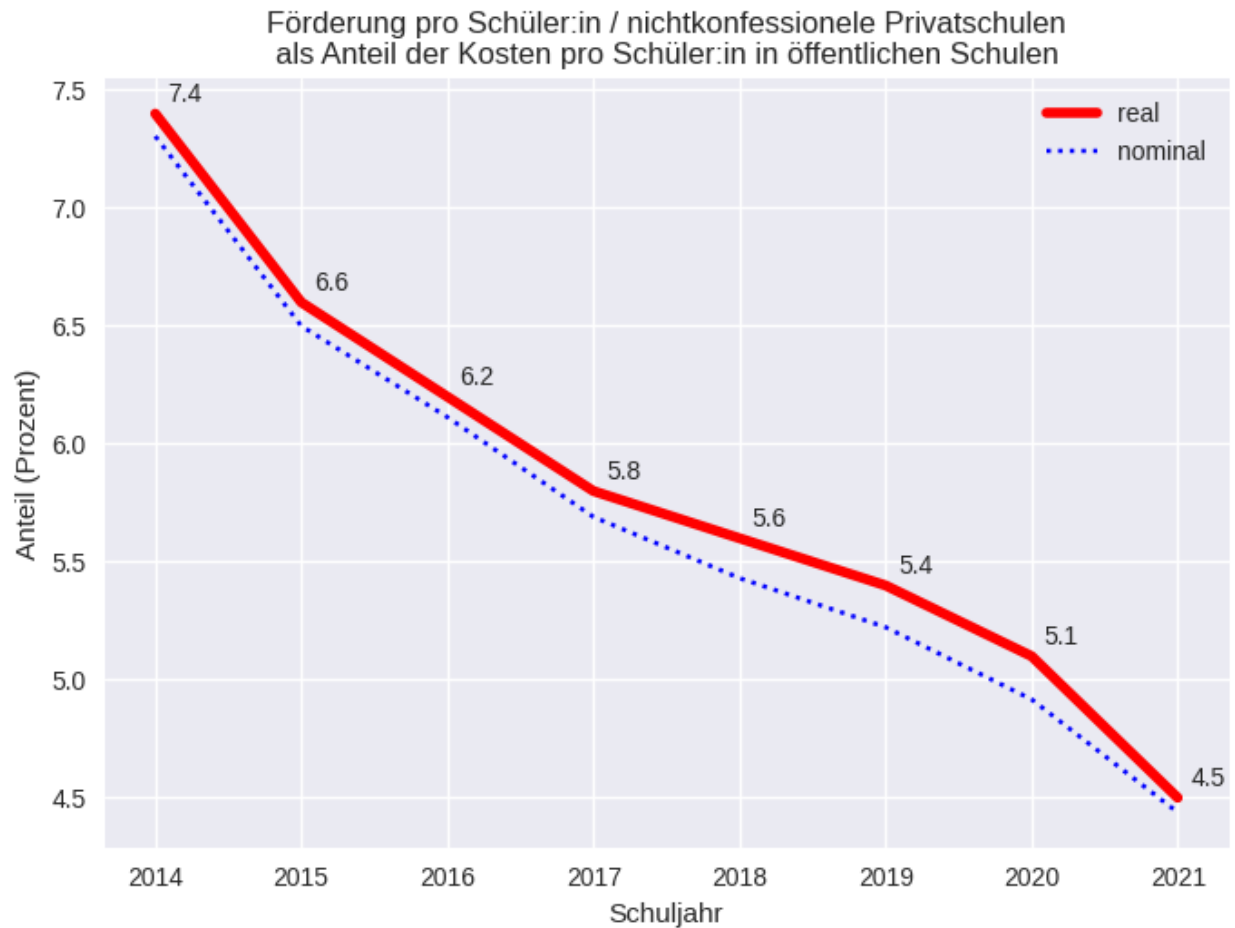
Aus rechtspolitischer Sicht ist daher geboten, § 14 Abs. 2 lit. c PrivSchG grundlegend zu überdenken. Für Privatschulen sollten – ebenso wie für öffentliche Schulen – jene strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen als ausreichend angesehen werden, die nach der gesetzlichen Systematik als geeignet gelten, Unterrichtserfolg grundsätzlich zu ermöglichen. Eine darüber hinausgehende Verpflichtung zum Nachweis tatsächlicher Lernergebnisse einzelner Schülerinnen und Schüler stellt eine sachlich nicht gerechtfertigte Verschärfung dar, entbehrt einer objektiven Bewertungsgrundlage und führt zu einer strukturellen Ungleichbehandlung von Privatschulen gegenüber öffentlichen Schulen.

Zu § 21 Privatschulgesetz

Förderung nichtkonfessioneller Privatschulen

§ 21 des Privatschulgesetzes sieht dem Wortlaut nach staatliche Fördermöglichkeiten für andere als konfessionelle Privatschulen vor. Tatsächlich ist diese Bestimmung jedoch seit ihrem Bestehen faktisch leerlaufend. Nach allgemeiner Kenntnis wurde auf dieser gesetzlichen Grundlage bislang entweder keine oder jedenfalls keine dem Zweck des § 21 Privatschulgesetz entsprechende Förderung an Schulen mit eigenem Organisationsstatut gewährt; allfällige Unterstützungsleistungen zur "Sicherung des laufenden Schulbetriebs" durch den Bund erreichten dabei bislang ein Ausmaß von deutlich unter 10 % jener Kosten, die pro Schüler:in im öffentlichen Schulsystem anfallen und sind damit evident unzureichend. Damit liegt eine gesetzliche Regelung vor, die zwar formell existiert, in der Vollzugspraxis jedoch keine reale Bedeutung entfaltet. Eine derartige Diskrepanz zwischen Gesetz und Vollzug wirft grundlegende rechtsstaatliche Fragen auf, da sie den Eindruck einer bloß deklaratorischen oder symbolischen Norm erweckt, die keine tatsächliche Rechtswirkung entfaltet.

Das Bild verdeutlicht das Verhältnis zwischen der Höhe der Förderung und den Kosten der Schüler:innen im öffentlichen Schulsystem deutlich: Die Förderung betrug zwischen 7.4% und letztlich 4.5% der Kosten pro Schüler:in im öffentlichen Schulwesen.



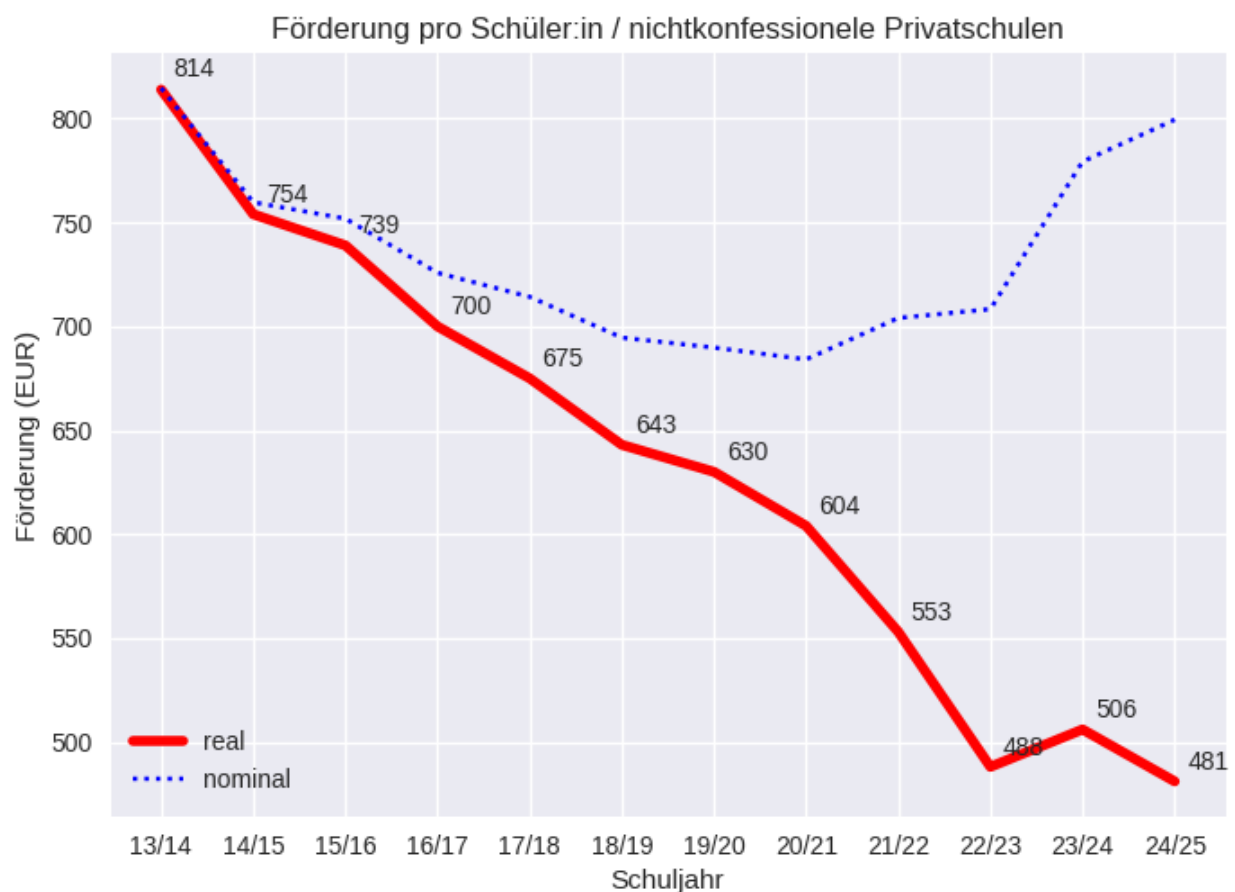
Diese faktische Nichtanwendung des § 21 des Privatschulgesetzes ist insbesondere im Zusammenspiel mit dem Öffentlichkeitsrecht problematisch. Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht werden gesetzlich als „dem öffentlichen Schulwesen gleichwertig“ anerkannt und sind verpflichtet, staatliche Bildungsstandards einzuhalten. Gleichzeitig werden sie jedoch nahezu vollständig von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen. Der Staat verlagert damit öffentliche Bildungsaufgaben auf private Träger, ohne eine angemessene finanzielle Beteiligung vorzusehen. Dies führt zu einem strukturellen Ungleichgewicht, bei dem die Anforderungen des öffentlichen Schulwesens übernommen werden müssen, ohne dass die dafür erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist diese Konstruktion am Maßstab des Gleichheitssatzes besonders kritisch zu beurteilen. Soweit Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht staatliche Aufgaben erfüllen, befinden sie sich in einer in wesentlichen Punkten vergleichbaren Lage wie öffentliche Schulen. Eine nahezu vollständige finanzielle Ungleichbehandlung bedarf daher einer besonders tragfähigen sachlichen Rechtfertigung. Eine bloße Berufung auf die private Trägerschaft reicht

hierfür nicht aus, wenn der Gesetzgeber selbst die Gleichwertigkeit der Bildungsleistung festschreibt. Die faktische Leerlaufstellung des § 21 PrivSchG verstärkt diese Ungleichbehandlung zusätzlich, da sie eine gesetzlich eröffnete Fördermöglichkeit praktisch entzieht, ohne dies offen zu normieren.

Rechtspolitisch ist diese Situation nicht haltbar. Der Gesetzgeber ist daher gehalten, sich klar dazu zu bekennen, dass Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht Anspruch auf eine rechtssichere und substanzielle Form staatlicher Unterstützung haben, und diesen Anspruch in transparenter und vollzugstauglicher Weise auszugestalten. Die derzeitige Konstruktion eines formell bestehenden, faktisch jedoch wirkungslosen Fördertatbestands untergräbt die Glaubwürdigkeit der Gesetzgebung, schafft falsche Erwartungen bei Schulträgern und verschärft die strukturelle Benachteiligung insbesondere jener Privatschulen, die innovative, spezialisierte oder besonders förderintensive Bildungsangebote bereitstellen.

Das Bild verdeutlicht die Entwicklung der realen und nominalen Förderung pro Schüler:in nichtkonfessionellen Privatschulen (2013/14–2024/25); die reale Förderung hat sich fast halbiert.



Zu § 17 Abs 2 Privatschulgesetz

Anerkennung konfessioneller Privatschulen

§ 17 Abs 2 Privatschulgesetz definiert konfessionelle Privatschulen unter anderem als solche Schulen, die von Vereinen, Stiftungen oder Fonds erhalten werden oder von der zuständigen kirchlichen bzw. religionsgesellschaftlichen Oberbehörde als konfessionelle Schulen anerkannt werden. Diese Konstruktion führt dazu, dass der Status als konfessionelle Schule allein durch einen innerkirchlichen Anerkennungsakt begründet werden kann, ohne dass dieser Akt zwingend in ein behördliches Verfahren eingebettet oder der zuständigen Schulbehörde formell zur Kenntnis gebracht wird. Dadurch entsteht ein rechtlicher Graubereich, in dem konfessionelle Privatschulen faktisch bestehen können, ohne dass ihre konfessionelle Eigenschaft behördlich erfasst oder überprüft wird – zumindest bis zu jenem Zeitpunkt, an dem erstmals staatliche Förderungen nach den §§ 18 ff PrivSchG beantragt werden.

Dieses unregelte Anerkennungsverfahren wirft erhebliche rechtsstaatliche Bedenken auf. Insbesondere fehlt es an klaren Verfahrensregeln, Transparenzanforderungen und Dokumentationspflichten, die eine behördliche Nachvollziehbarkeit der Statusbegründung sicherstellen würden. Die Anerkennung als konfessionelle Schule stellt jedoch einen rechtlich relevanten Status mit weitreichenden Folgen dar, insbesondere im Hinblick auf Förderungen und Sonderregelungen. Dass ein solcher Status außerhalb eines behördlichen Verfahrens und ohne formelle Einbindung der Schulbehörde entstehen kann, widerspricht grundlegenden Anforderungen an Rechtsklarheit, Vollzugssicherheit und Gleichbehandlung.

Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass die konfessionelle Zuordnung einer Schule nicht nur für die Schulbehörden, sondern auch für Erziehungsberechtigte von wesentlicher Bedeutung ist, da diese für die bewusste Schulwahl wissen müssen, ob es sich um eine konfessionelle Schule handelt und welcher Konfession diese zuzuordnen ist; der derzeitige Anerkennungsmechanismus macht diese Information jedoch ausschließlich der kirchlichen Oberbehörde zugänglich und für Außenstehende nicht nachvollziehbar.

Ferner eröffnet die geltende Regelung die Möglichkeit einer faktischen Einflussnahme kirchlicher Oberbehörden auf Schulen, ohne dass diese als Schulerhalter auftreten oder den für Schulerhalter geltenden Beschränkungen unterliegen. Da § 4 Abs 5 PrivSchG die Verpflichtung zur Unterlassung unzulässiger Einflussnahme ausdrücklich nur für die Träger von Privatschulen normiert, besteht für kirchliche Oberbehörden, die lediglich die Anerkennung als konfessionelle Schule erteilen, keine

entsprechende gesetzliche Bindung. Dies schafft ein strukturelles Ungleichgewicht und ermöglicht Einflussnahmen, die rechtlich nicht hinreichend begrenzt oder kontrolliert sind.

In diesem Zusammenhang ist auch aus grundsätzlicher Sicht der verfassungsrechtlich gebotenen Trennung von Staat und Kirche festzuhalten, dass die Zuerkennung eines rechtlich relevanten schulrechtlichen Status durch einen ausschließlich innerkirchlichen Akt problematisch erscheint. Zwar ist die Autonomie gesetzlich anerkannter Kirchen und Religionsgesellschaften zu achten; zugleich darf die staatliche Rechtsordnung jedoch nicht zulassen, dass kirchliche Stellen außerhalb staatlicher Verfahren normativ wirksame Entscheidungen mit unmittelbaren Rechtsfolgen im öffentlichen Schulwesen treffen. Eine klare Zuordnung staatlicher Zuständigkeiten ist gerade in einem sensiblen Bereich wie dem Bildungswesen unerlässlich.

Vor diesem Hintergrund erscheint es rechtspolitisch am sachgerechtesten und systematisch saubersten, die in § 17 Abs 2 PrivSchG vorgesehene Möglichkeit, konfessionelle Privatschulen allein aufgrund der Anerkennung durch eine kirchliche bzw. religionsgesellschaftliche Oberbehörde zu begründen, ersatzlos zu streichen. Die Eigenschaft als konfessionelle Privatschule sollte ausschließlich gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften und von ihren Einrichtungen erhaltenen Schulen vorbehalten werden. Nur so lässt sich ein rechtsstaatlich kohärentes, transparentes und gleichheitskonformes System konfessioneller Privatschulen gewährleisten.

Harmonisierung bestehender Rechtsvorschriften

Abschließend ist festzuhalten, dass die vom Gesetzgeber erklärten Zielsetzungen – insbesondere die Erhöhung der Rechtssicherheit für Schulen und Erziehungsberechtigte einerseits sowie die Entbürokratisierung der Verfahren andererseits – nur dann erreicht werden können, wenn die vorgesehenen Änderungen nicht isoliert im Privatschulgesetz verbleiben, sondern im Wege einer systematischen Harmonisierung auch auf jene weiteren Rechtsvorschriften erstreckt werden, die das Privatschulwesen unmittelbar oder mittelbar betreffen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine begleitende Anpassung insbesondere folgender bundes- und landesrechtlicher Normen geboten:

- Schulpflichtgesetz 1985
- Schulorganisationsgesetz (insbesondere Übertrittsregelungen)
- Externistenprüfungsverordnung
- Bildungsdokumentationsgesetz

- Bildungsdokumentationsverordnung
- ITK Schulverordnung

Darüber hinaus ist auch eine umfassende Durchsicht und gegebenenfalls Anpassung oder Aufhebung bestehender Rundschreiben (wie das Rundschreiben Nr. 16/2018 des BMBWF), Erlässe und sonstiger verwaltungsinterner Vollzugsvorgaben erforderlich, um eine einheitliche, transparente und rechtssichere Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen sicherzustellen.

Für die eingangs genannten Verbände:

Verband österreichischer Privatschulen mit wissenschaftlicher Begleitung: Sasa Lapter und Uwe Kranner

Netzwerk Freier Schulen - Monika Kreutz und Jutta Schandel

Waldorfbund Österreich: Angelika Lütkenhorst und Gerhard Rumetshofer