

An das
Bundesministerium für
Bildung
Minoritenplatz 5
1010 Wien

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

Geschäftszahl: 2025-0.728.191

BKA - V (Verfassungsdienst)
verfassungsdienst@bka.gv.at

Dr. Martina Spreitzhofer
Sachbearbeiterin
martina.spreitzhofer@bka.gv.at
+43 1 531 15-203933
Ballhausplatz 2, 1010 Wien

Dr. Valerie Trofaier-Leskovar, LL.M.
Sachbearbeiterin
valerie.trofaier-leskovar@bka.gv.at
+43 1 531 15-203931
Ballhausplatz 2, 1010 Wien

E-Mail-Antworten sind bitte
unter Anführung der Geschäftszahl an
verfassungsdienst@bka.gv.at zu richten

Ihr Zeichen: 2025-0.717.620

Entwurf eines Bundesgesetzes zur Stärkung der Selbstbestimmung von unmündigen Mädchen an Schulen mittels Einführung eines Kopftuchverbots; Begutachtung; Stellungnahme

Zu dem übermittelten Gesetzesentwurf nimmt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Es wird darauf hingewiesen, dass die Übereinstimmung des im Entwurf vorliegenden Bundesgesetzes mit dem Recht der Europäischen Union primär vom do. Bundesministerium zu beurteilen ist.

Insoweit der Entwurf Bestimmungen betreffend die Verarbeitung personenbezogener Daten enthält, wird auf die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Justiz für rechtliche Angelegenheiten des Datenschutzes verwiesen.

II. Inhaltliche Bemerkungen

Zu Art. 1 (Änderung des Schulunterrichtsgesetzes):

Vorbemerkung:

1. Die vorgeschlagene Bestimmung verbietet Mädchen bis zur 8. Schulstufe das Tragen eines Kopftuches, das das Haupt als Ausdruck einer ehrkulturellen Verhaltenspflicht verhüllt. Vor dem in den Materialien dargelegten Hintergrund wird allerdings deutlich, dass der Entwurf dabei in erster Linie das „islamische Kopftuch (in all seinen Formen, vom Hijab bis zur Burka)“ vor Augen hat (vgl. Seite 7 der Erläuterungen sowie das Vorblatt und die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung).

Damit berührt die Regelung nicht nur die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit des Art. 9 EMRK und Art. 14 StGG, sondern auch das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK, das elterliche Erziehungsrecht nach Art. 2 zweiter Satz 1. ZPEMRK, das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK sowie den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 7 B-VG und Art. 2 StGG als allgemeines Sachlichkeitsgebot.

2. Allgemein ist daher Folgendes festzuhalten:

2.1. Die Erläuterungen gehen unter Verweis auf die umfassende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (im Folgenden EGMR) zum Tragen religiös verstandener Bekleidungsformen im Bildungsbereich davon aus, dass der durch die geplante Maßnahme bewirkte Eingriff in die Religionsfreiheit des Art. 9 EMRK gerechtfertigt ist. Die Regelung verfolge im Wesentlichen die Ziele der Wahrung des Kindeswohles und der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Stärkung der Selbstbestimmung unmündiger Mädchen, indem sie auf das gesellschaftliche Bedürfnis, Mädchen vor familiärem, gesellschaftlichem, sozialem und kulturellem Druck oder Zwang zu schützen, reagiere. Der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zufolge betrifft dieses Problem „eine erhebliche, mangels Erhebungen derzeit aber nicht näher bezifferbare, Zahl von Schülerinnen“.

2.2. Der Staat kann in einer demokratischen Gesellschaft das Tragen von Weltanschauungszeichen und religiös verstandener Bekleidung durch Schülerinnen und Schüler sowie Studierende im schulischen bzw. universitären Umfeld einschränken und sogar verbieten, ohne dass dadurch das in Art. 9 EMRK garantierte Recht eines jeden, seine religiösen Überzeugungen zu bekunden, verletzt wird (vgl. EGMR 29.6.2004, *Leyla Şahin gg. Türkei*, Appl. 44774/98, Rz 99 sowie 114; 4.12.2008, *Dogru gg. Frankreich*, Appl. 27058/05, Rz 64 ff; 9.4.2024, *Mikyas u.a. gg. Belgien*, Appl. 50681/20, Rz 66 mwN). Dabei trägt der EGMR regelmäßig der verfassungsrechtlichen Ausrichtung des betreffenden Staates im Hinblick auf sein Verhältnis zur Religion Rechnung; so hat er im Zusammenhang mit der

Türkei, Frankreich und Belgien mehrfach auf die Wahrung der Laizität bzw. des Säkularismus insbesondere im Bildungsbereich hingewiesen (vgl. etwa EGMR 29.6.2004, *Leyla Şahin gg. Türkei*, Appl. 44774/98, Rz 114; 4.12.2008, *Dogru gg. Frankreich*, Appl. 27058/05, Rz 65; 9.4.2024, *Mikyas u.a. gg. Belgien*, Appl. 50681/20, Rz 63 f.).

2.2.1. Den Staat trifft dabei insbesondere die Pflicht zur Neutralität und Unparteilichkeit hinsichtlich verschiedener religiöser oder weltanschaulicher Überzeugungen; es ist ihm grundsätzlich verwehrt, die Legitimität dieser Überzeugungen oder die Art und Weise, wie diese zum Ausdruck gebracht werden, zu beurteilen. Der EGMR betont dabei die besondere Rolle des Staates als neutraler und unparteiischer Organisator und weist darauf hin, dass diese Rolle dazu beitrage, den religiösen Frieden und die Toleranz in einer demokratischen Gesellschaft zu gewährleisten (vgl. EGMR 29.6.2004, *Leyla Şahin gg. Türkei*, Appl. 44774/98, Rz 107; weiters EGMR 26.10.2000, *Hasan u. Chaush gg. Bulgarien*, Appl. 30985/96, Rz 78, 13.2.2003, *Refah Partisi u.a. gg. Türkei*, Appl. 41340/98 u.a., Rz 91 sowie 9.4.2024, *Mikyas u.a. gg. Belgien*, Appl. 50681/20, Rz 68 f.). In den Blick zu nehmen seien dabei das Verhältnis der Gläubigen und Nichtgläubigen einerseits, als auch andererseits das Verhältnis zwischen den Anhängern verschiedener Religionen, Glaubensrichtungen und Weltanschauungen untereinander (EGMR [GK], *Lautsi ua gg. Italien*, Appl. 30814/06, Rz 60; EGMR 19.4.2021, *Perovy gg. Russland*, Appl. 47429/09, Rz 55).

2.2.2. Das Gebot der religiösen und weltanschauliche Neutralität meint daher „Nicht-Identifikation“ des Staates mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung (der EGMR verwendet den Ausdruck „duty of neutrality and impartiality“); es ist dem Staat untersagt, den Glaubensinhalt einer Kirche oder Religionsgesellschaft zu bewerten oder zu bestimmen (vgl. EGMR 13.12.2001, *Metropolitan Church of Bessarabia gg. MDA*, 45701/99, Rz 117, 123).

Die Verpflichtung zur Neutralität verlangt also nicht Indifferenz des Staates, sondern fordert bei der Hereinnahme von kirchlichen oder religiösen Inhalten eine gleichmäßige Offenheit des Staates, die eng mit dem Grundsatz der Parität – der speziellen Ausprägung des Gleichheitssatzes in Bezug auf Kirchen und Religionsgesellschaften im Sinne des Art. 15 StGG – verbunden ist (vgl. *Pabel*, Religion im öffentlichen Schulwesen, in *Prisching/Lenz/Hauser* [Hrsg.], Bildung und Religion, Schriften zum Bildungsrecht und zur Bildungspolitik, Wien 2006, 46; *Scharfe* [Religions- und Ethikunterricht im bekenntnisneutralen Staat (2017), 87] verwendet die Bezeichnung „hereinnehmende Neutralität“).

2.2.3. Auch der Verfassungsgerichtshof hat im Zusammenhang mit dem Bildungsbereich festgehalten, dass Art. 14 Abs. 5a B-VG dieses Gebot der religiösen und weltanschaulichen Neutralität dahin konkretisiert, dass die Schule die Befähigung vermitteln soll, dem religiösen und weltanschaulichen Denken Anderer gegenüber aufgeschlossen zu sein und

Grundwerte der Offenheit und Toleranz zu vermitteln. Bei der Gestaltung des Schulwesens ist der Gesetzgeber daher gehalten, dem Gebot der religiösen und weltanschaulichen Neutralität durch eine am Gleichheitsgrundsatz ausgerichtete Behandlung verschiedener religiöser und weltanschaulicher Überzeugungen zu entsprechen (vgl. VfSlg. 20.435/2020 mwN).

2.2.4. Vor diesem spezifischen verfassungsrechtlichen Hintergrund, der auch und gerade im Bereich der Schule keine religiösen Inhalte ablehnt, sondern diese – in bestimmten, durch die Verfassung vorgebenden Grenzen – ausdrücklich zulässt (vgl. etwa gemäß Art. 17 Abs. 3 StGG Religionsunterricht und religiöse Übungen), stellt sich die Frage, ob eine ausnahmslose Verbotsbestimmung wie in § 43a in einem angemessenen Verhältnis zu den in den Erläuterungen dargestellten Zielen liegt.

2.3. Im Erkenntnis VfSlg. 20.435/2020 hat der Verfassungsgerichtshof weiters ausgesprochen, dass eine Regelung, die einer unerwünschten geschlechtlichen Segregation entgegenwirkt und damit dem Bildungsziel der sozialen Integration sowie der Gleichstellung der Geschlechter dient, eine wichtige, verfassungsrechtlich allgemein (Art. 7 Abs. 2 B-VG) und der Schule im Besonderen (Art. 14 Abs. 5a B-VG) vorgegebene Zielsetzung verfolgen könne. Eine Regelung allerdings, die eine bestimmte religiöse oder weltanschauliche Überzeugung selektiv herausgreift, indem sie eine solche gezielt privilegiert oder benachteiligt, bedürfe im Hinblick auf das Gebot der religiösen und weltanschaulichen Neutralität einer besonderen sachlichen Rechtfertigung: Allein der Umstand, dass es in Schulen auch zu weltanschaulich und religiös geprägten Konfliktsituationen kommen kann, vermöge eine selektive Verbotsregelung nicht zu rechtfertigen, wenn diese nur jene trifft, die den Schulfrieden selbst *nicht* stören.

Die Erläuterungen verweisen zwar auf den Seiten 5 f auf kürzlich eingeführte Kinderschutzkonzepte in Schulen und ein strukturelles Gesamtkonzept, das zahlreiche Projekte und Fördermaßnahmen – etwa zur Burschenarbeit, Schulsozialarbeit, Gewaltprävention und Mädchenförderung – beinhaltet. Das bloße Bestehen solcher Konzepte ändert aber nichts daran, dass sich die im Entwurf vorgesehenen Sanktionen und Maßnahmen ausschließlich gegen jene Personengruppe (nämlich muslimische Mädchen) richten, um deren Schutz es geht.

2.4. Die Beantwortung der Frage, ob der Gesetzgeber geeignete Instrumente für die Konfliktlösung unter Berücksichtigung des Neutralitätsgebotes mit Blick auf den Schutz der Rechte anderer und des verfassungsrechtlichen Bildungsauftrages gewählt und diese in ein angemessenes Verhältnis zu den von ihm verfolgten Zielsetzungen gesetzt hat, obliegt jedoch letztlich dem Verfassungsgerichtshof.

Zu Z 1 (§ 43a):

Abs. 1:

1. Der vorgeschlagene § 43a stellt aus Gründen der Vollziehbarkeit nicht auf das Alter der Schülerinnen, sondern auf Schulstufen ab. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass die 8. Schulstufe auch von Schülerinnen besucht wird, die das 14. Lebensjahr vollendet und somit die Religionsmündigkeit gemäß § 5 des Bundesgesetzes über die religiöse Kindererziehung 1985, BGBl. Nr. 155/1985, bereits erreicht haben. Hier ergibt sich ein gewisses Spannungsverhältnis zu den Erläuterungen, in denen explizit auf die fehlende Religionsmündigkeit der Schülerinnen abgestellt wird.

2. Vor dem Hintergrund des Bestimmtheitsgebotes des Art. 18 B-VG ist der Inhalt der Wendung „Ausdruck einer ehrkulturellen Verhaltenspflicht“ unklar:

Der Begriff „ehrkulturell“ wirft die Frage auf, welchem Kopftuch in welchem Kontext eine „ehrkulturelle“ Bedeutung zukommt und nicht bloß ein Ausdruck einer religiösen, kulturellen oder weltanschaulichen Überzeugung ist oder aus modischen oder sozialen Motiven getragen wird. Bei „ehrkulturell“ handelt es sich somit um einen unbestimmten Gesetzesbegriff; die Verwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe ist nur dann mit Art. 18 B-VG vereinbar, wenn die Begriffe einen so bestimmbaren Inhalt haben, sodass sowohl diejenigen, die die Rechtsvorschrift anzuwenden haben (hier also Lehrer, Klassenvorstände, Schulleitungen und Schulbehörden), als auch die Rechtsunterworfenen selbst ihr Verhalten danach ausrichten können und die Anwendung der Begriffe durch die Behörde auf ihre Übereinstimmung mit dem Gesetz überprüft werden kann (vgl. zB VfSlg. 6477/1971 und 11.776/1988). Zudem knüpft die Regelung mit der Wendung „welches [...] als Ausdruck [...] verhüllt“ wohl nicht an die allgemeine Bedeutung eines speziellen Kopftuches, sondern an das konkrete Motiv der Trägerin an, was zu Auslegungs- und wohl auch zu Vollziehungsschwierigkeiten führen kann.

3. Auch der Ausdruck „schulischer Kontext“ wirft Bedenken hinsichtlich des Bestimmtheitsgebotes des Art. 18 B-VG auf:

3.1. Soweit ersichtlich existiert der Ausdruck in der Schulrechtsgesetzgebung auf Bundesebene bislang nicht. Die Erläuterungen zählen neben dem „Schulunterricht per se“ im Speziellen auch schulbezogene Veranstaltungen auf, nennen allerdings nicht Schulveranstaltungen gemäß § 13 SchUG und den Betreuungsteil der ganztägiger Schulformen gemäß § 12a SchUG sowie die Zeiten der „[i]ndividuellen Berufs(bildungs)orientierung“ gemäß § 13b SchUG, die regelmäßig außerhalb der Schule stattfindet (zB in Betrieben) und bereits von Schülern wahrgenommen werden kann, die sich im achten Jahr der allgemeinen Schulpflicht befinden. Generalisierend nennen die Erläuterungen ferner „den sonstigen Aufenthalt im Schulgebäude und auf dem

„Schulgelände“; sollten darunter auch nichtschulische Veranstaltungen Dritter fallen, die aufgrund einer Schulraumüberlassung gemäß § 128a des Schulorganisationsgesetzes, BGBl. Nr. 242/1962, in der Schule stattfinden, wäre dies klarzustellen und – da es sich um eine allgemein als *außerschulisch* verstandene Veranstaltung handeln kann – auch sachlich zu begründen.

3.2. Der Ausdruck „schulischer Kontext“ dürfte unter Berücksichtigung der Erläuterungen („Schulunterricht per se“) und in Ermangelung einer entsprechenden Ausnahmebestimmung (vgl. zB § 14 Abs. 8 SchUG über die Unterrichtsmittel) auch den Religionsunterricht als Unterricht in einem Pflichtgegenstand (vgl. zB § 2 Abs. 1 des Religionsunterrichtsgesetzes, BGBl. Nr. 190/1948, bzw. § 8 lit. d des Schulorganisationsgesetzes) miteinschließen. Da das Wort „Kontext“ sehr weit verstanden werden kann, dürfte auch die Teilnahme am Schulgottesdienst und an religiösen Übungen oder Veranstaltungen gemäß § 2a des Religionsunterrichtsgesetzes, darunterfallen, zumal die Religionsübungen auch ausdrücklich in § 2 des Gesetzes, wodurch grundsätzliche Bestimmungen über das Verhältnis der Schule zur Kirche erlassen werden, RGBl. Nr. 48/1868, geregelt werden (und deren Besorgung, Leitung und unmittelbare Beaufsichtigung der Religionsübungen der betreffenden Kirche oder Religionsgesellschaft obliegen). Dies wirft zudem allerdings die Frage auf, ob die gegenständliche Bestimmung von Art. 14 Abs. 10 B-VG erfasst ist und damit ein besonderes Normerzeugungsverfahren zur Anwendung zu kommen hat; entsprechende Erwägungen wären in die Erläuterungen aufzunehmen.

4. In den Erläuterungen zu Z 2 (§ 80b samt Überschrift) wird die Schaffung von Verwaltungsstrafatbeständen in Aussicht gestellt, die „nach Begutachtung als neuer § 80b Abs. 2 eingefügt werden“ sollen; dabei sollen – so die Erläuterungen – „Verstöße gegen § 43 [gemeint offensichtlich: 43a] Abs. 1, 2 und 3 [...] jedenfalls eine Verwaltungsübertretung darstellen“.

Nicht zuletzt in Hinblick auf diese geplanten verwaltungsstrafrechtlichen Konsequenzen sollten unbestimmte Rechtsbegriffe weitestgehend vermieden und die Strafatbestände im Sinne der Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit möglichst präzise formuliert werden.

5. Zur Verpflichtung der Erziehungsberechtigten, „für die Einhaltung des Verbots zu sorgen“ in § 43a Abs. 1 letzter Satz wird – wiederum in Hinblick darauf, dass „Verstöße gegen § 43[a] Abs. 1 [...] jedenfalls eine Verwaltungsübertretung darstellen“ sollen (vgl. die Ausführungen oben unter Punkt 4) – auf Folgendes aufmerksam gemacht:

5.1. Im Zusammenhang mit Strafatbeständen hat der Gesetzgeber strafloses und strafbares Verhalten sachlich abzugrenzen, wobei gleichheitsrechtliche Bedenken regelmäßig dann zum Tragen kommen, wenn sich die Auswahl des mit Strafe sanktionsierten Verhaltens gegen eine bestimmte Personengruppe richtet oder aber verschiedene Formen ein und

desselben Handelns verwaltungsstrafrechtlich gleichbehandelt (vgl. zB VfSlg. 19.662/2012, 19.719/2012, 20.081/2016 und 20.169/2017; *Holoubek* in *Korinek/Holoubek et al. [Hrsg.]*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht [14. Lfg 2018] zu Artikel 7 Abs 1 Sätze 1 und 2 B-VG (und Artikel 20 GRC) Rz 164 mwN, sowie *Khakzadeh* in *Kahl/Khakzadeh/Schmid [Hrsg.]*, Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte Art. 7 B-VG [Stand 1.1.2021, rdb.at], Rz 50).

5.2. Der Wortlaut des § 43a Abs. 1 sowie die Ausgestaltung des § 43a Abs. 2 und 3 legen nahe, dass die in § 43a Abs. 1 letzter Satz normierte Verpflichtung nur die Erziehungsberechtigten der Schülerinnen trifft. Überhaupt setzt die in Aussicht genommene strafbewehrte Maßnahme nur bei der betroffenen Schülerin und deren Erziehungsberechtigten an und nicht bei jenen Personen, die die betroffenen Schülerinnen in der Schule oder im schulischen Umfeld unter Druck setzen oder psychischen Zwang ausüben. Sanktionen und Maßnahmen gegen Schüler, die – den Erläuterungen zufolge – Druck auf Mädchen ausüben, ein Kopftuch zu tragen, oder deren Erziehungsberechtigte sind hingegen im Entwurf nicht vorgesehen.

5.3. Auf Seite 5 wird im letzten Absatz schließlich ohne nähere Begründung ausgeführt, dass „nur ein generelles Kopftuchverbot im schulischen Kontext“ die Erwartungshaltung und den sozialen Druck auf die Betroffenen beseitigen könne und einen sicheren Rahmen schaffe, der den Mädchen die Möglichkeit gibt, sich später bewusst für oder gegen das Tragen des Kopftuches zu entscheiden. Dass und inwiefern sich die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten – wie in VfSlg. 20.435/2020 (Rz 148) angesprochen – praktisch als nicht ausreichend erwiesen hätten, wird nicht näher dargelegt.

Abs. 2:

1. In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass dem Gespräch zwischen der Schulleitung und der betroffenen Schülerin gemäß § 43a Abs. 2 erster Satz auch andere Lehrkräfte und das Kinderschutzteam beigezogen werden können. Im Gesetzesentwurf ist dies nicht ersichtlich, so spricht der Wortlaut des Abs. 2 nur von der Beziehung „einer weiteren Lehrkraft“. Falls daneben auch weitere Personen (vgl. die in den Erläuterungen erwähnte erweiterte Beteiligung, also die Einbeziehung auch des Klassenvorstandes der Schülerin und des Kinderschutzteams) herangezogen werden können sollen, wäre dies im Gesetzestext zum Ausdruck zu bringen.

2. In den Erläuterungen wird dargelegt, dass die Auslegung der Verständigungspflichten gemäß § 48 SchUG zurückhaltend zu erfolgen habe und eine frühzeitige Einbindung der Erziehungsberechtigten in bestimmten Konstellationen kontraproduktiv und dem pädagogischen Ziel zuwiderlaufend sei. Dazu wird darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Bestimmung einen solchen Spielraum nicht zulassen dürfte. Der in Aussicht genommene

§ 43a Abs. 2 erster Satz sieht nämlich vor, dass der Schülerin bereits nach dem ersten Gespräch, das unverzüglich nach dem erstmaligen Verstoß zu führen ist, ein Informations schreiben für die Erziehungsberechtigten zu übergeben ist. Nach dem Wortlaut der Regelung hat eine Einbindung der Erziehungsberechtigten somit unmittelbar nach dem ersten Verstoß gegen das Kopftuchverbot zu erfolgen.

Zu Z 2 (§ 80b):

1. Die vorgeschlagene Verwaltungsstrafbestimmung stellt ihrem Wortlaut nach auf „Verwaltungsübertretungen nach diesem Bundesgesetz“ ab. Aus den Erläuterungen ergibt sich, dass „die Ausgestaltung der neu zu schaffenden Verwaltungsstrafatbestände“ erst im Rahmen eines „Sanktionengesamtpakets abschließend geregelt werden und nach Begutachtung als neuer § 80b Abs. 2 eingefügt werden“ soll. Im Rahmen der vorliegenden Begutachtung kann daher die Verfassungsmäßigkeit derartiger Verwaltungsstrafatbestände – insbesondere die Sachlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Höhe der Ersatzfreiheitsstrafe – nicht beurteilt werden (vgl. § 16 VStG). Dass Verstöße gegen § 43a Abs. 1 bis 3 Verwaltungsübertretungen darstellen sollen, steht aber bereits fest (vgl. den Hinweis oben zu Z 1 [§ 43a samt Überschrift] Punkt 4). Es wird daher darauf hingewiesen, was bei der Formulierung dieser Tatbestände zu beachten sein wird.

Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs lassen sich folgende Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit von Strafbestimmungen ableiten:

1.1. Grundsätzlich muss die Gesetzgebung gemäß dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheits- bzw. Klarheitsgebot (Art. 18 B-VG, Art. 7 EMRK) Strafvorschriften – sowohl des Justiz- als auch des Verwaltungsstrafrechts – so klar gestalten, dass es dem Einzelnen möglich ist, sein Verhalten am Gesetz zu orientieren. Sie muss klar und unmissverständlich zum Ausdruck bringen, wer in welchen Fällen gestraft werden soll, um dem Einzelnen damit die Möglichkeit zu geben, sich dem Recht gemäß zu verhalten (vgl. VfSlg. 11.520/1987, 11.776/1988, 14.606/1996, 16.926/2012, 20.011/2015 und 20.039/2016). Diesem Erfordernis wird nur dann Genüge getan, wenn dem Wortlaut und Zweck der betreffenden Vorschrift – soweit erforderlich auch mit Hilfe der Auslegung durch die Gerichte – zu entnehmen ist, für welche Handlungen oder Unterlassungen der Einzelne strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann (vgl. *Grabenwarter/Pabel*, EMRK⁷ [2021] § 24 Rz 155; zur Maßgeblichkeit des Zwecks der Vorschrift vgl. VfSlg. 18.013/2006).

1.2. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist der gesetzestheoretische Vorgang der äußeren Trennung von Tatbild und Strafdrohung, wie er für Blankettstrafnormen kennzeichnend ist, nur dann als verfassungsrechtlich unbedenklich zu erachten, wenn der Tatbestand durch das Gesetz mit genügender Klarheit als Verbotsnorm

und damit als strafbarer Tatbestand gekennzeichnet ist, sodass jedermann ihn als solchen zu verstehen vermag (VfSlg. 12.947/1991 mwN). Nach dem Grundsatz *nulla poena sine lege* muss weiters bei Blankettstrafnormen die Abgrenzung des erlaubten vom unerlaubten Verhalten so eindeutig erkennbar sein, dass jeder berechtigte Zweifel des Normunterworfenen über den Inhalt seines pflichtgemäßem Verhaltens ausgeschlossen ist (VfSlg. 12.947/1991; vgl. auch VfSlg. 14.319/1995).

2. § 43a Abs. 1 letzter Satz verpflichtet die Erziehungsberechtigten, unter Androhung einer Verwaltungsstrafe für die Einhaltung des im ersten Satz normierten Verbots zu sorgen. Dazu ist auf Folgendes hinzuweisen:

2.1. Es ist weitgehend unklar, zu welchem Verhalten diese Bestimmung die Erziehungsberechtigten verpflichten soll. Zwar fällt die Erziehung eines Kindes gemäß § 160 Abs. 1 ABGB in erster Linie den Erziehungsberechtigten zu, doch trifft diese während jener Zeiten, in denen sich die Schüler in der Schule befinden, keine unmittelbare Aufsichtspflicht (vgl. § 51 Abs. 3 SchUG und dazu zB VwSlg. 18.807 A/2014 sowie OGH 23.02.2022, 4 Ob 222/21g und RS0049933 sowie *Hofstätter/Spreitzhofer/Taschner*, Schulgesetze § 51 SchUG [Stand 29.12.2022, rdb.at] FN 18 ff).

2.2. Im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Verantwortlichkeit und der Einflusssphäre der Erziehungsberechtigten wäre zudem auch der Umstand zu berücksichtigen, dass die 8. Schulstufe auch von über 14-Jährigen und somit von bereits religiösen Kindern besucht wird (vgl. die Ausführungen in dieser Stellungnahme zu § 43a Abs. 1). Bei religiösen Kindern gibt es in der Religionsfrage keine gesetzliche Vertretung mehr; sie können allein bestimmen, welcher religiösen Anschauung sie anhängen und welche Akte der Religionsausübung sie setzen. Die Erziehungsberechtigten können also gerade *nicht* mehr bestimmen, wie sich das Kind in Religionsfragen zu verhalten hat, ein solches Verlangen würde eine dem § 5 des Bundesgesetzes über die religiöse Kindererziehung 1985 widersprechende und daher unzulässige Bestimmung des Minderjährigen zu einem bestimmten religiösen Verhalten darstellen (vgl. OGH 22.5.1986, 7 Ob 543/86, 22.10.2020, 6 Ob 177/20b). Dies gilt auch für die Entscheidung, ob ein Mädchen einen Schleier tragen will (vgl. OGH 2.10.2012, 5 Ob 175/12i; *Nademleinsky* in *Schwimann/Kodek* [Hrsg.], ABGB Praxiskommentar^{5,01} [2025] § 167 ABGB Rz 7).

3. Strafen müssen schließlich nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sachlich gerechtfertigt und in einem angemessenen Verhältnis zum Strafzweck der Norm, dem Unrechtsgehalt des strafbaren Verhaltens, der Schadenshöhe und dem Grad des Verschuldens stehen (vgl. zB § 24 Abs. 4 des Schulpflichtgesetzes 1985). Gerade Mindeststrafen oder ein und dieselbe Strafdrohung für eine Vielzahl von verschiedenen Tatbeständen sind sachlich besonders zu begründen (vgl. zB VfSlg. 12.151/1989,

10.904/1986, 14.973/1997, 16.407/2007, 16.649/2002, 18.219-18.421/2007, 18.422/2007, 19.351/2011 und 20.288/2018).

Zu Art. 2 (Änderung des Privatschulgesetzes):

Zu Z 2 und 3 (§ 3 Abs. 3 und § 8 Abs. 2):

Gemäß § 3 Abs. 3 soll § 43a SchUG auch auf Privatschulen anzuwenden sein. Damit soll den Erläuterungen zufolge ein Ausweichen der betroffenen Schülerinnen bzw. deren Erziehungsberechtigten auf eine Privatschule unterbunden werden.

Bei der Verweisung auf § 43a SchUG wäre allerdings zu berücksichtigen, dass dort konkrete Verpflichtungen in erster Linie der Schulleitung, nicht hingegen solche des Schulerhalters geregelt sind. Für die unmittelbare Leitung und Überwachung des Unterrichtes an der Privatschule ist gemäß § 5 Abs. 3 des Privatschulgesetzes der Schulleiter verantwortlich; er ist dabei an die in Ausübung der Aufsicht erteilten Weisungen der zuständigen Schulbehörden gebunden. Die Aufgabe eines Privatschulerhalters ist hingegen die finanzielle, personelle und räumliche Vorsorge für die Schule sowie die Bestellung eines geeigneten Leiters und geeigneter Lehrer (vgl. § 5 des Privatschulgesetzes); er hat sich – sofern er nicht selbst Leiter der Schule ist – gemäß § 4 Abs. 5 des Privatschulgesetzes jeglicher Einflussnahme auf die nach den schulrechtlichen Vorschriften der Schulleitung der Schule und den Lehrern zukommenden Aufgaben zu enthalten.

In Hinblick auf die beschränkte Möglichkeit des Schulerhalters, auf die Schulleitung und die Lehrer Einfluss zu nehmen, wirft die vorliegende Regelung, nach der der Schulerhalter die Konsequenzen für eine Nichteinhaltung des § 43a SchUG trägt (und zwar bis hin zur Untersagung der Führung der Privatschule), Bedenken im Hinblick auf das allgemeine Sachlichkeitsgebot gemäß Art. 7 B-VG auf.

III. Legistische und sprachliche Bemerkungen

Allgemeines:

Zu legistischen Fragen wird allgemein auf die Internet-Adresse <https://www.bka.gv.at/agenda/verfassung/legistik.html> hingewiesen, unter der insbesondere

- die Legistischen Richtlinien 1990¹ (im Folgenden mit „LRL …“ zitiert) und
- die noch maßgeblichen Teile der Legistischen Richtlinien 1979², zugänglich sind.

Zum Titel:

Der Titel einer Novelle muss klar erkennen lassen, welche Rechtsvorschriften mit der Novelle geändert werden sollen (vgl. LRL 128). Der Titel hat demnach zu lauten:

Bundesgesetz, mit dem das Schulunterrichtsgesetz und das Privatschulgesetz geändert werden

Zu Art. 1 (Änderung des Schulunterrichtsgesetzes):**Zu Z 1 (§ 43a):***Überschrift:*

Um den „Schutz der kindgerechten Entwicklungs- und Entfaltungsfreiheit“ geht es im Schulrecht ganz allgemein; es erscheint daher irreführend, gerade und ausschließlich der geplanten Regelung diese Überschrift voranzustellen.

Abs. 1:

Es wird angeregt, im zweiten Satz „Befolgung des Verbots“ zu schreiben.

Im letzten Satz ist nach dem Wort „verpflichtet“ einen Bestrich zu setzen.

Abs. 2:

Im ersten Satz sollte es „Verstoß gegen das Verbot gemäß Abs. 1“ lauten.

Der Begriff „Lehrkraft“ wird im Schulunterrichtsgesetz bislang nicht verwendet; zur Bezeichnung ein und derselben Sache sollte aber innerhalb einer Rechtsvorschrift stets derselbe Begriff verwendet werden (LRL 31).

Abs. 3:

Hier sollte es „zu einem erneuten Verstoß gegen das Verbot gemäß Abs. 1“ heißen.

¹ <https://www.bka.gv.at/dam/jcr:f4301575-c575-403b-9300-a7dc01ec1a51/legrl1990.pdf>

² Legistische Richtlinien 1979, Teil IV (Word, 19 KB)

Da nicht von irgendwelchen Gründen und irgendwelchen schulrechtlichen Regelungen die Rede sein wird, sollte hier jeweils der bestimmte Artikel vorangesetzt werden: „sind dabei die Gründe“ und „Einhaltung der schulrechtlichen Regelungen“.

Statt „ihre Verantwortung zur Mitwirkung“ sollte es besser „ihre Verpflichtung zur Mitwirkung“ heißen. In weiterer Folge müsste es „ihre Verantwortung im Zusammenhang mit der Einhaltung“ heißen.

Auf die Einhaltung des Abs. 3 kann nicht im Abs. 3 selbst referenziert werden. Aus diesem Grund – und auch aus systematischen Überlegungen – erschien es naheliegend, den Satz „Bei erfolgloser Ausschöpfung der Möglichkeiten gemäß Abs. 2 und 3 [...]“ zum Inhalt eines Abs. 4 zu machen.

In der Verweisung im schon erwähnten letzten Satz sollte der Kurztitel des Gesetzes („Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013“) verwendet werden. Da hier die Fundstelle bereits angeführt wird, sollte sie in § 48 SchUG entfallen.

Zu Z 2 (§ 80b):

Auf das fehlende Leerzeichen in der Novellierungsanordnung wird hingewiesen („§_80a“).

Wenn Überschriften vor der Gliederungsbezeichnung stehen, sind sie nicht Teil der Gliederungseinheit und müssen in der Novellierungsanordnung daher explizit genannt werden (zutreffend Z 1):

2. Nach § 80a wird folgender § 80b samt Überschrift eingefügt:

Zu Z 3 (§ 82 Abs. 27):

Es wird angeregt, nicht „, , jeweils samt Überschrift,“ sondern einfach „samt Überschriften“ zu schreiben.

Zu Art. 2 (Änderung des Privatschulgesetzes):

Zum Titel:

Es wird angeregt, den Titel neu zu fassen und eine Abkürzung zu vergeben:

Bundesgesetz über das Privatschulwesen (Privatschulgesetz – PrivSchG)

Zu Z 1 (§ 2 Abs. 2):

Die angestrebte Änderung verlangt auch die Ersetzung des Wortes „wird“ durch „werden“.

Die Novellierungsanordnung hat daher zu lauten:

In § 2 Abs. 2 wird das Wort „wird“ durch die Wortfolge „und die kindgerechte Entwicklungs- und Entfaltungsfreiheit gefördert werden“ ersetzt.

Zu Z 2 (§ 3 Abs. 3):

Die Novellierungsanordnung sollte – vgl. die Z 4 und 5 des Entwurfs – lauten:

2. Dem § 3 wird folgender Abs. 3 angefügt:

Zu Z 4 und 5 (§ 29 Abs. 15 und 16):

Es besteht kein Grund, für jede Regelung über das Inkrafttreten einen eigenen Absatz anzufügen; übersichtlicher ist es, für jede Novelle genau *einen* Absatz vorzusehen. Es wird daher folgende Formulierung vorgeschlagen:

Dem § 29 wird folgender Abs. 15 angefügt:

„(15) In der Fassung des Bundesgesetzes BGBI. I Nr. xxx/2025 treten in Kraft:

1. § 2 Abs. 2 und § 8 Abs. 2 mit XX. XXXX 2026,
2. § 3 Abs. 3 mit XX. XXXX 2026.“

IV. Zu den Materialien

Allgemeines:

1. Der Begriff „Vorblatt“ am Beginn der Erläuterungen hat zu entfallen.
2. Zum Vorblatt und zu den Erläuterungen wird allgemein und insbesondere hinsichtlich der durch die Einführung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung eingetretenen Änderungen auf das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes vom 10. Juni 2015, GZ 930.855/0063-III/9/2015³ (betreffend „Wirkungsorientierte Folgenabschätzung“ und Einführung der „Vereinfachten Wirkungsorientierten Folgenabschätzung“; Auswirkungen insbesondere in legitmer Hinsicht; Gestaltung von Vorblatt und Erläuterungen) hingewiesen.
3. Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen ist insbesondere anzugeben, worauf sich die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der vorgeschlagenen Neuregelungen gründet

³ https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erlaesse&Dokumentnummer=ERL_01_000_20150610_930_855_0063_III_9_2015

(Punkt 94 der [Legistischen Richtlinien 1979](#))⁴ und ob ein besonderes Normerzeugungserfahren zur Anwendung zu gelangen hat (auf die entsprechenden Ausführungen unter Abschnitt II zu Z 1 wird verwiesen).

4. Werden im Text der Verfassungsgerichtshof oder der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte angesprochen, sollten die Bezeichnungen dieser Organe entweder – was vorzuziehen wäre – einheitlich ausgeschrieben oder aber einheitlich abgekürzt werden (vgl. zB „Verfassungsgerichtshof“ auf Seite 5 und „VfGH“ auf Seite 6). (Dass bei Judikaturzitaten die Abkürzung verwendet wird, versteht sich von selbst.)

Zum Allgemeinen Teil der Erläuterungen:

1. Unklar ist, was mit dem Einschub „, neben der elterlichen Verantwortung,“ gemeint ist. Falls gemeint ist, dass der Schutz der Kinder in der Verantwortung der Eltern liegt, aber auch ein zentrales Anliegen der Bundesregierung darstellt, sollte dies klarer zum Ausdruck gebracht werden.
2. Auf die Inkonsistenz der Zeichensetzung und die Fehlschreibung im Einschub „Verhaltenspflicht_ unabhängig davon, ob [...] getragen wird,“ im dritten Absatz auf Seite 1 wird aufmerksam gemacht.
3. Die Ausführungen im letzten Absatz auf Seite 1 über muslimische Influencer und deren Weltbild erschöpfen sich in bloßen Behauptungen; es wäre wünschenswert, hier auch die Quellen anzugeben.
4. Auf Seite 3 wird im zweiten Absatz das gegenständliche Verbot als eine „Maßnahme der positiven Diskriminierung“ bezeichnet. Es wird darauf hingewiesen, dass nach dem üblichen Wortsinn unter „positiven Diskriminierungen“ Maßnahmen verstanden werden, die benachteiligten Gruppen gezielte Vorteile verschaffen sollen, um dadurch eine tatsächlich bestehende Ungleichheit oder Benachteiligung auszugleichen (vgl. § 8 des Gleichbehandlungsgesetzes, BGBl. I Nr. 66/2004). Dass das Kopftuchverbot die Gruppe muslimischer Mädchen rechtlich besserstellen würde, ist jedoch nicht ersichtlich; vielmehr bewirkt das Verbot für die betroffene Gruppe zunächst einmal einen rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriff. Ob eine Maßnahme, die das Ziel verfolgt, faktische Ungleichbehandlungen zwischen den Geschlechtern auszugleichen, schon aus diesem Grund rechtliche Vorteile für die besondere Gruppe im Sinne einer „positiven Diskriminierung“ bewirkt, ist jedoch

⁴ https://www.bka.gv.at/dam/jcr:edcd2c86-4840-4664-9449-8cc7dcdd0721/legistische_richtlinien_1979.docx

fraglich. Dementsprechend fraglich ist daher auch, ob die in den Erläuterungen angeführten Judikaturzitate im vorliegenden Zusammenhang überhaupt einschlägig sind.

5. Auf Seite 3 sollte im letzten Satz vor dem Einschub „wie bereits dargelegt,“ ein Beistrich gesetzt werden.
6. Es wird eine Umformulierung auf Seite 4 im dritten Absatz angeregt: Nicht der Radikalisierung und dem Extremismus wird im gesellschaftlichen Kontext und im Bildungsbereich ein großer (besser übrigens: „hoher“) Stellenwert eingeräumt, sondern Maßnahmen gegen Radikalisierung und Extremismus.
7. Auf den Seiten 4 und 5 wird auf das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, BGBl. III Nr. 164/2014 („Istanbul-Konvention“) Bezug genommen und daraus abgeleitet, dass das Verbot des Tragens „geschlechtsspezifischer Zeichen der Unterordnung“ dem Schutz vor problematischen Strukturen diene, wie ihn die Istanbul-Konvention fordere. Zwar wird in Art. 14 dieses Übereinkommens die Förderung der Grundsätze der Gleichstellung von Männern und Frauen betont, allerdings bezieht sich diese Bestimmung in erster Linie auf *Lernmittel* in pädagogischen Einrichtungen und Medien und nicht auf Bekleidungsformen oder Symbole in der Schule (vgl. den Text des Art. 14 conv. cit. sowie die Erläuterungen dazu). Dass daraus die Notwendigkeit eines Verbotes religiöser Bekleidungsformen abgeleitet werden könnte, ist nicht ersichtlich.
8. Auf der Seite 6 wird im zweiten Absatz undifferenziert auf „neu zugewanderte[] Schülerinnen“ abgestellt. Ob die Problematik tatsächlich insbesondere Neuzuwanderer betrifft, sollte mit Quellen belegt werden.
9. Auf Seite 6 sollte es im dritten Absatz „unabhängig von ihrer kulturellen Herkunft“ heißen.

Zum Besonderen Teil der Erläuterungen:

Nach den Überschriften im Besonderen Teil der Erläuterungen sollte ein Doppelpunkt gesetzt werden (vgl. Punkt 93 der [Legistischen Richtlinien 1979](#)).

Zu Art. 1 (Änderung des Schulunterrichtsgesetz):

Zu Z 1 (§ 43a):

Die Formulierung „Somit zählt zur Vollziehung des Verbots nicht das Geburtsdatum“ soll vermutlich zum Ausdruck bringen, dass das Abstellen auf die Schulstufen anstelle des Alters

der besseren Vollziehbarkeit der Regelung dient. Eine sprachliche Überarbeitung wird empfohlen.

Es wird zur Erwägung gestellt, im zweiten Absatz „jeden sonstigen Aufenthalt“ zu schreiben.

Zu Z 2 (§ 80b samt Überschrift):

Es soll vermutlich „Verstöße gegen § 43a Abs. 1, 2 und 3“ heißen.

Zu Art. 2 (Änderung des Privatschulgesetzes):

Zu Z 1 (§ 2):

Der zweite Satz („Die neu eingefügte Passage um die [...]“) sollte sprachlich überarbeitet werden; anstelle des „um“ sollte es vermutlich „über“ heißen.

Es sollte zudem nicht „Folge getragen werden“ heißen, sondern entweder „Rechnung getragen werden“ oder „Folge geleistet werden“.

Diese Stellungnahme wird im Sinne der Entschließung des Nationalrates vom 6. Juli 1961 auch dem Präsidium des Nationalrates zur Kenntnis gebracht.

Wien, am 23. Oktober 2025

Für den Bundeskanzler:

Mag.Dr. Christine Pesendorfer

Elektronisch gefertigt