

GUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME

(Kurzfassung)

Anmerkung: Die folgende gutachterliche Stellungnahme stellt eine gekürzte Fassung eines im Mai 2019 erstatteten Rechtsgutachtens dar.

1. **Zum "Informationserlass" des BMBWF vom 09.04.2019, GZ BMBWF-38.560/0002-I/1/2019**
- 1.1 Der Begriff des "Erlasses" stammt nicht aus der österreichischen Bundesverfassung, sondern wurde in der Verwaltungspraxis geprägt. Er umfasst daher nicht nur normative generelle Rechtsakte, sondern auch eine Vielzahl an Akten **ohne normativen Inhalt**. Da Weisungen und Verordnungen stets Normativität als Wesensmerkmal aufweisen, sind Erlässe ohne normativen Charakter **nicht Teil des Rechtsquellen-systems** der österreichischen Bundesverfassung. Als **nicht normative Akte** qualifiziert die herrschende Lehre unter anderem **Erlässe mit Informationen** oder Auslegungshilfen für den Vollzug von Gesetzen, in denen die Oberbehörde in genereller Art und Weise ihre Rechtsansicht mitteilt.¹
- 1.2 Im **"Informationserlass" des BMBWF vom 09.04.2019**, GZ BMBWF-38.560/0002-I/1/2019, wird unter dem Titel *"'Gemeinsam Lesen' – Das neue Leseangebot von Österreichischem Jugendrotkreuz und Österreichischem Buchklub"* über das Zeitschriften-, Lese- und Onlinedidaktikangebot der genannten Organisationen informiert: *"Alle Angebote orientieren sich an den aktuellen Lehrplänen. Die Aboentgelte sind sozial- und altersadäquat gestaffelt, alle Erträge kommen über die humanitären und ehrenamtlichen Bildungsangebote des Österreichischen Jugendrotkreuzes bzw. der Leseförderung des Österreichischen Buchklubs wiederum ausschließlich den Schulen bzw. Schülerinnen und Schülern zugute."* Der Schlussabsatz lautet: *"Die Bildungsdirektionen/die Pädagogischen Hochschulen werden ersucht, in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich die 1.–8. Schulstufe über dieses Angebot für [sic] zu informieren."*²
- 1.3 Dieser Erlass weist – ebenso wie die Vorgängererlässe³ – **keinen normativen Inhalt** auf und stellt **keinen verbindlichen Rechtsakt** dar. Er wird vom BMBWF ausdrücklich als **"Informationserlass"** bezeichnet und hat in seinem gesamten Umfang lediglich **deskriptiven Charakter**. Inhalt des Erlasses ist allein die **Information** über das neue Leseangebot des Österreichischen Jugendrotkreuzes und Österreichischen Buchklubs. Durch den Erlass werden weder Schulleitungen noch Lehrkräfte dazu verpflichtet, diese Angebote auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen oder von der Verwendung anderer Medien abzusehen. Auch der Schlussabsatz, in dem die Bildungsdirektionen und die Pädagogischen Hochschulen ersucht werden,

¹ Hofstätter, Der Erlass im Schulrecht (2013), 70.

² Informationserlass des BMBWF vom 09.04.2019, GZ BMBWF-38.560/0002-I/1/2019.

³ Vgl zuletzt die Erlässe des BMBF vom 30.03.2016, GZ BMBF-29.540/0009-I/4a/2016 ("Buchkluberlass") und des BMB vom 25.08.2016, GZ BMB-38.560/0005-I/6/2016 ("Rotkreuzerlass").

über dieses Angebot für zu informieren, begründet **keine rechtliche Verpflichtung für die Unterbehörden.**

2. Zur Zulässigkeit von Werbung an Schulen

- 2.1 Nach **§ 46 Abs 3 SchUG**⁴ darf in der Schule, bei Schulveranstaltungen und bei schulbezogenen Veranstaltungen für **schulfremde Zwecke** geworben werden, wenn die Erfüllung der Aufgaben der österreichischen Schule (§ 2 SchOG⁵) hiedurch nicht beeinträchtigt wird. Gemäß § 2 SchOG hat sich die Schule bei Erfüllung ihrer Aufgaben an den Werten des Wahren, Guten, Wahren und Schönen zu orientieren, die SchülerInnen mit dem für das Leben und den Beruf erforderlichen Wissen und Können auszustatten sowie insbesondere zur selbstständigen Urteilsfindung zu erziehen.

Die konkrete Entscheidung, ob und für welche schulfremden Zwecke geworben werden soll, obliegt der jeweiligen **Schulleitung**.⁶ Das **Schulforum** bzw der **Schulgemeinschaftsausschuss** hat ein Recht auf Information und Stellungnahme.⁷ An Schulen, deren Schulerhalter nicht der Bund ist, hat Werbung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen, unter Beachtung der Beratungsrechte der schulparterschaftlichen Gremien und im Einverständnis mit dem Schulerhalter zu erfolgen; die Letztentscheidung liegt jedoch auch hier bei der Schulleitung.⁸

- 2.2 Werbung an Schulen für **nicht schulfremde** (dh **schulische**) **Zwecke** ist **jedenfalls erlaubt**.
- 2.3 Das Gesetz definiert nicht, was unter **schulfremden** bzw **nicht schulfremden** Zwecken zu verstehen ist. Bei der Beurteilung sind einerseits die bereits erwähnten Aufgaben der österreichischen Schule nach § 2 SchOG sowie die Aufgaben der jeweiligen Schularzt zu berücksichtigen. Andererseits sind die in Art 14 Abs 5a B-VG⁹ normierten **Grundwerte** (zB Demokratie, Humanität, Solidarität, Friede, Gerechtigkeit, Offenheit, Toleranz) und **Ziele** (zB bestmögliche geistige, seelische und körperliche Entwicklung; Entwicklung zu gesunden, selbstbewussten, glücklichen, leistungsorientierten, pflichttreuen, musischen und kreativen Menschen; Verantwortung übernehmen; soziales Verständnis; Freiheits- und Friedensliebe) zu beachten.¹⁰
- 2.4 Konkretisiert werden die gesetzlichen Vorgaben durch das **Rundschreiben Nr 14/2016 des BMB vom 10.06.2016**, GZ BMB.10.010/0147-Präs.6/2016, betreffend kommerzielle Werbung an Schulen – Verbot aggressiver Geschäftspraktiken. Dieses Rundschreiben erfasst ausdrücklich **nur kommerzielle Werbung**. Ausdrücklich **nicht erfasst** sind **Aktivitäten gemeinnütziger Einrichtungen** oder von **Non-Profit-Organisationen**, welche die Lehrplanarbeit sowie schulische Anliegen unterstützen; damit verbundene Werbung ist **nicht schulfremd**.

Das Rundschreiben betont den Charakter der Schulen als öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Demnach gilt im Hinblick auf Werbung und Sponsoring für alle öffentlich-rechtlichen Ein-

⁴ Schulunterrichtsgesetz, BGBl 1986/472 idF BGBl I 2019/35.

⁵ Schulorganisationsgesetz, BGBl 1962/242 idF BGBl I 2019/35.

⁶ § 56 Abs 1 SchUG. Vgl *Docekal*, Kinderwerbung, VbR 2015/124 (189).

⁷ § 63a Abs 2 Z 2, § 64 Abs 2 Z 2 SchUG.

⁸ *Hauser*, SchUG-Kommentar (2014), 500. Vgl Erlass des Landesschulrats OÖ vom 16.09.2009, GZ A3-92/3.09.

⁹ Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl 1930/1 idF BGBl I 2019/14.

¹⁰ *Hauser*, SchUG-Kommentar (2014), 500.

richtungen im Wesentlichen derselbe rechtliche Standard. Soweit andere auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen bezogene Gesetze (zB ORF-Gesetz) für die von ihnen erfassten Institutionen einen Maßstab für Werbung und Sponsoring vorgeben, ist dieser auch von den Schulen als öffentlich-rechtliche Einrichtungen zu beachten. Schulen dürfen demnach nicht ihre **pädagogische und unterrichtliche Unabhängigkeit** preisgeben und nicht den subjektiven Interessen Dritter dienen. Die Rechtsordnung (darunter die Europäische Menschenrechtskonvention¹¹) verlangt von Schulen, einen **indoktrinationsfreien Unterricht** zu gewährleisten.

Überdies ist bei schulfremder Werbung an Schulen § 1a UWG¹² zu beachten, weshalb **aggressive Geschäftspraktiken verboten** sind. Dazu gehören direkt an Kinder und Jugendliche gerichtete Aufforderungen, Produkte zu erwerben oder die Eltern zum Kauf zu bewegen, sowie Werbung, die **nicht als Werbung zu erkennen** ist. Werbematerial für schulfremde Zwecke darf nicht durch die Schulleitung oder Lehrkräfte weitergegeben werden, um nicht den Eindruck zu erwecken, die beworbenen Produkte seien von der Schule geprüft und für gut befunden worden; damit würde nämlich quasi eine Art "**Qualitätssiegel**" suggeriert.

Keinesfalls geworben werden darf dem Rundschreiben zufolge für Produkte, die **aus pädagogischen Überlegungen abzulehnen** sind. Dasselbe gilt für Produkte, die im Hinblick auf gesunde Ernährung problematisch sind oder unter menschenunwürdigen, ausbeuterischen Bedingungen oder unter Zerstörung der Umwelt und natürlicher Lebensräume hergestellt bzw. vertrieben werden. **Gutscheine** dürfen nicht verteilt werden. Ebenso unzulässig sind **Gewinnspiele**.

3. Zur Zulässigkeit von Werbung für die Schulzeitschriften von Jungösterreich an Schulen

- 3.1 Wie oben ausgeführt ist Werbung an Schulen für **nicht schulfremde Zwecke** jedenfalls zulässig. Werbung an Schulen für **schulfremde Zwecke** ist dann zulässig, wenn dadurch die Erfüllung der Aufgaben der österreichischen Schulen nicht beeinträchtigt wird.

Der Verlag Jungösterreich kann daher im Rahmen der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen weiterhin Schülerzeitschriften an den Schulen vermarkten. Ein "**Werbeverbot**" – wie etwa in einem Schreiben der Bildungsdirektion für Tirol angeführt¹³ bzw. auf der Website "Gemeinsam Lesen" von ÖJRK und Buchklub behauptet¹⁴ – **liegt jedenfalls nicht vor.**

Ein derartiges selektives Werbeverbot wäre im Übrigen – selbst wenn es gesetzlich vorgesehen wäre (was wie gezeigt nicht der Fall ist) – schon wegen Widerspruchs zum Gleichheitssatz¹⁵ **verfassungswidrig**. Dem Gesetzgeber darf selbstverständlich nicht unterstellt werden, er habe eine verfassungswidrige Regelung getroffen.

¹¹ Insbesondere Art 2 1. ZPEMRK.

¹² Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, BGBl 1984/448 idF BGBl I 2018/109.

¹³ Schreiben der Bildungsdirektion für Tirol an die Jugendrotkreuzreferenten: *"Die Produkte des Jungösterreich-Zeitschriftenverlags [...] sind ab dem Schuljahr 2019/20 KEINE JUGENDROTKREUZ-ANGEBOTE mehr, sondern lediglich Angebote eines privatwirtschaftlich und gewinnorientiert arbeitenden Verlages, für den es auch seitens des Ministeriums keinen Erlass (Werbe-Verbot) mehr gibt"*.

¹⁴ <https://www.gemeinsamlesen.at/antworten> (abgerufen am 17.05.2019): *"Zeitschriften und Bücher an österreichischen Schulen anbieten zu dürfen ist [...] nur gemeinnützigen Organisationen erlaubt (vgl. Werbeerlass BMB-10.010/0147-Präs.6/2016)"*.

¹⁵ Art 7 B-VG, Art 2 StGG.

- 3.2 Wie erwähnt sind zur Beurteilung des Begriffs "*schulfremd*" die Aufgaben der österreichischen Schule nach § 2 SchOG sowie die in Art 14 Abs 5a B-VG normierten Grundsätze und Ziele zu berücksichtigen.

Die Schülerzeitungen von Jungösterreich dienen zur Förderung der Lesekompetenz der SchülerInnen. Die Leseerziehung ist ein **essentieller Bestandteil der österreichischen Schule**. Wie sich aus einem entsprechenden Grundsatzterlass des Bildungsministeriums¹⁶ ergibt, soll die Leseerziehung die Lesemotivation und Lesekompetenz vermitteln. Die Lehrkräfte sollen Angebote von Lese- und Literaturinstitutionen und anderen Netzwerkpartnern nutzen und durch Schaffung gezielter Lesezeit **individuelles und zielgruppenorientiertes Lesen fördern**. Die vom Bildungsmedienverlag Jungösterreich herausgegebenen Zeitschriften werden seit Jahrzehnten als bewährtes **Hilfsmittel für den Unterricht** eingesetzt und unterstützen die pädagogische Arbeit in der Praxis, sodass **offenkundig ein schulischer Zweck vorliegt**.

- 3.3 Selbst wenn einzelne Schulleitungen von **schulfremder** Werbung ausgehen sollten, wird durch Werbung für die pädagogisch wertvollen Schulzeitschriften des Bildungsmedienverlags Jungösterreich die Erfüllung der Aufgaben der österreichischen Schule **keinesfalls beeinträchtigt**. Ganz im Gegenteil kommt es sogar zu einer maßgeblichen **Unterstützung** bei der Erfüllung der Aufgaben: Mit den Angeboten des Bildungsmedienverlags Jungösterreich werden den Lehrkräften weitere Hilfsmittel für den Unterrichtsgebrauch und die Vermittlung des Lehrstoffs zur Verfügung gestellt und die Lesekompetenz der SchülerInnen gefördert.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit von schulfremder Werbung obliegt im Rahmen der Schulautonomie der **Schulleitung**.¹⁷ Dem **Schulforum** bzw dem **Schulgemeinschaftsausschuss** kommt ein Beratungsrecht zu.¹⁸

- 3.4 Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass die Werbung für die Schul- und Jugendzeitschriften von Jungösterreich offenkundig **schulischen Zwecken** dient und daher **zulässig** ist. Selbst wenn jedoch schulfremde Zwecke angenommen werden, **steht es den Schulleitungen weiterhin frei, Werbung für die Jungösterreich-Angebote zuzulassen**.

Der "**Informationserlass**" des BMBWF vom 09.04.2019, GZ BMBWF-38.560/0002-I/1/2019 hat keinen normativen Charakter und **steht der Verwendung von Medien des Verlags Jungösterreich in den Schulen nicht entgegen**. Weder werden durch den "Informationserlass" Schulleitungen oder Lehrkräfte dazu verpflichtet, die Angebote von ÖJRK und Buchklub in Anspruch zu nehmen, noch wird dadurch direkt oder indirekt die Verwendung anderer Medien untersagt oder beschränkt.

Graz, am 28.05.2019



Univ.-Prof. Dr. Georg Eisenberger

¹⁶ Grundsatzterlass Leseerziehung, Rundschreiben Nr 33/2017 des BMB vom 12.12.2017, GZ BMB-29.540/0008/I/4a/2017.

¹⁷ § 56 Abs 1 SchUG.

¹⁸ § 63a Abs 2 Z 2, § 64 Abs 2 Z 2 SchUG.