

Pädagogische Situationen und Recht II – Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Schlüssel für erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen im Schulalltag

Rechtsanwalt Prof. Dr. Knut Hinrichs, Bochum/Hamburg

Evangelische Fachhochschule R-W-L, Bochum

EREV-Forum 42-2008: Zwischen Unbeschulbarkeit und Reintegration

01.12.2006 in Eisenach

Gliederung

- Fragen der schulischen Praxis**
- Gesetzliche Grundlage zur Beantwortung dieser Fragen: § 53 NRW-SchulG; Abgrenzung der „Erzieherischen Einwirkungen“ von den „Ordnungsmaßnahmen“**
- Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**
- Einzelne Störungen, Maßnahmen und ihre rechtliche Bewertung**
- Diskussion und weitere Fragen**

Fragen der schulischen Praxis

- Störungen von Schülern durch**
 - Grundlose Unterstellungen
 - Androhungen von Handlungen
 - Gewaltdarstellungen auf Handys
 - Rauschmittel
 - Waffen
- Zulässigkeit der Gefahrenabwehr von Lehrern durch**
 - Festhalten/„in den Arm fallen“
 - Aussperren/Time outs
 - Filzen bei Verdacht
 - Physische Gewalt
- Rechtsverbindlichkeit von**
 - Verhaltensvereinbarungen mit Eltern

§ 2 SchulG-NRW: Bildungs- und Erziehungsziele

Abs. 2:

Ehrfurcht vor Gott, Achtung vor der Würde des Menschen und Bereitschaft zum sozialen Handeln zu wecken, ist vornehmstes Ziel der Erziehung. Die Jugend soll erzogen werden im Geist der Menschlichkeit, der Demokratie und der Freiheit, zur Duldsamkeit und zur Achtung vor der Überzeugung des anderen, zur Verantwortung für Tiere und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, in Liebe zu Volk und Heimat, zur Völkergemeinschaft und zur Friedensgesinnung.

Abs. 5:

Die Schülerinnen und Schüler sollen insbesondere lernen

1. selbstständig und eigenverantwortlich zu handeln,
2. für sich und gemeinsam mit anderen zu lernen und Leistungen zu erbringen,
3. die eigene Meinung zu vertreten und die Meinung anderer zu achten,
4. in religiösen und weltanschaulichen Fragen persönliche Entscheidungen zu treffen und Verständnis und Toleranz gegenüber den Entscheidungen anderer zu entwickeln,
5. die grundlegenden Normen des Grundgesetzes und der Landesverfassung zu verstehen und für die Demokratie einzutreten,
6. die eigene Wahrnehmungs-, Empfindungs- und Ausdrucksfähigkeit sowie musisch-künstlerische Fähigkeiten zu entfalten,
7. Freude an der Bewegung und am gemeinsamen Sport zu entwickeln, sich gesund zu ernähren und gesund zu leben,
8. mit Medien verantwortungsbewusst und sicher umzugehen.

Rechte und Pflichten der Schüler und der Lehrer

§ 42 Abs. 3 SchulG:

Schülerinnen und Schüler haben die Pflicht daran mitzuarbeiten, dass die Aufgabe der Schule erfüllt und das Bildungsziel erreicht werden kann. (...) Sie haben die Schulordnung einzuhalten und die Anordnungen der Lehrerinnen und Lehrer, der Schulleitung und anderer dazu befugter Personen zu befolgen.

§ 57 Abs. 1 SchulG:

Lehrerinnen und Lehrer unterrichten, erziehen, beraten, beurteilen, beaufsichtigen und betreuen Schülerinnen und Schüler in eigener Verantwortung im Rahmen der Bildungs- und Erziehungsziele (§ 2), der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, der Anordnungen der Schulaufsichtsbehörden und der Konferenzbeschlüsse; sie fördern alle Schülerinnen und Schüler umfassend.

Was folgt daraus?

- **Ein „besonderes Gewaltverhältnis“, das durch Gesetzesvorbehalt und Rechtsstaatsprinzip modernisiert wurde...**
- **...aber nicht auf Weisungsbefugnis der Lehrer, Folgsamkeit der Schüler und die Mittel zwangsweiser Durchsetzung verzichten kann.**

Charakter des Schulrechts

- Sonderordnungsrecht**
- Also: Schutz der Sicherheit und Ordnung in der Schule vor Gefahren**
 - **„Sicherheit“**
 - Unverletzlichkeit der Rechtsordnung,
 - der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Einrichtungen und
 - Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt
 - **„Ordnung“**
 - Gesamtheit von ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen, deren Beobachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten Gemeinschaftslebens betrachtet wird.
- Mittel sind**
 - **erzieherische Einwirkungen**
 - **und Ordnungsmaßnahmen**

§ 53 NRW-SchulG

Abs. 1: (Allgemeines)

Erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen dienen der geordneten Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Schule sowie dem Schutz von Personen und Sachen. Sie können angewendet werden, wenn eine Schülerin oder ein Schüler **Pflichten verletzt**. Der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** ist zu beachten. Ordnungsmaßnahmen sind nur zulässig, wenn erzieherische Einwirkungen nicht ausreichen. Einwirkungen gegen mehrere Schülerinnen und Schüler sind nur zulässig, wenn das Fehlverhalten jeder oder jedem Einzelnen zuzurechnen ist.

Abs. 2: Erzieherische Einwirkungen

Zu den erzieherischen Einwirkungen gehören insbesondere das erzieherische **Gespräch**, die **Ermahnung**, Gruppengespräche mit Schülerinnen, Schülern und Eltern, die mündliche oder schriftliche **Missbilligung des Fehlverhaltens**, der **Ausschluss von der laufenden Unterrichtsstunde**, die **Nacharbeit** unter Aufsicht nach vorheriger Benachrichtigung der Eltern, die **zeitweise Wegnahme von Gegenständen**, Maßnahmen mit dem Ziel der **Wiedergutmachung angerichteten Schadens** und die Beauftragung mit Aufgaben, die geeignet sind, das Fehlverhalten zu verdeutlichen. Bei wiederholtem Fehlverhalten soll eine **schriftliche Information der Eltern** erfolgen, damit die erzieherische Einwirkung der Schule vom Elternhaus unterstützt werden kann.

Abs. 3: Ordnungsmaßnahmen sind

1. der **schriftliche Verweis**,
2. die **Überweisung in eine parallele Klasse** oder Lerngruppe,
3. der vorübergehende **Ausschluss vom Unterricht** von einem Tag bis zu zwei Wochen und von sonstigen Schulveranstaltungen,
4. die **Androhung der Entlassung von der Schule**,
5. die **Entlassung von der Schule**,
6. die **Androhung der Verweisung von allen öffentlichen Schulen des Landes** durch die obere Schulaufsichtsbehörde,
7. die **Verweisung von allen öffentlichen Schulen des Landes** durch die obere Schulaufsichtsbehörde.

Unterscheidung von erzieherischen Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen

- **Erzieherische Einwirkungen**
 - Ausdruck der dem Lehrer eingeräumten „pädagogischen Freiheit“
 - eher „faktisch“ als rechtlich
 - keine besondere Form erforderlich
- **Ordnungsmaßnahmen**
 - erst zulässig, wenn erzieherische Einwirkungen nicht fruchten
 - Verwaltungsakte, also eher „rechtlich“ als „faktisch“
 - besondere Zuständigkeiten durch Klassen- und Teilkonferenzen (§ 53 Abs. 6)
 - Eilzuständigkeit des Schulleiters mit nachfolgender Beschlussfassung der Kollegialorgane (§ 53 Abs. 9)
 - Vor der Maßnahme Anhörung des Schülers und seiner Eltern und ggf. Person des Vertrauens (§ 53 Abs. 7)
 - Schriftform der Ordnungsmaßnahme einschließlich Begründung (§ 53 Abs. 8)
 - Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung (§ 53 Abs. 3 Satz 2)

Problem der zulässigen Rechtsfolge

- Wie können**
 - **vielgestaltige Fallkonstellationen und**
 - **vielgestaltige Rechtsfolgen**
- so zugeordnet werden, dass – einerseits –**
 - **Sicherheit und Ordnung effektiv geschützt werden**
- und - andererseits –**
 - **in die Rechte der Schüler nicht mehr als unbedingt nötig eingegriffen wird?**
- Antwort:**
 - ***Verhältnismäßigkeitsgrundsatz***
 - **Gewährung von Rechtsschutz für die Betroffenen zur Sicherstellung seiner *Geltung***

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

- Quelle: Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz, Art. 20 Abs. 3 GG**
- Inhalt: Jeder staatliche Eingriff in Grundrechte muss**
 - geeignet sein, den gesetzlichen Zweck einer Ermächtigungsgrundlage zu erreichen;**
 - erforderlich sein, darf nicht durch weniger einschneidende Mittel erreichbar sein;**
 - zumutbar sein, darf also nur erfolgen, wenn die für den Einzelnen zu erwartenden Nachteile nicht außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg stehen.**
 - Verletzung führt zur Rechtswidrigkeit der Maßnahme**
- Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte**

Schulrecht und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

- ❑ **Bildungs- und Erziehungsziele rechtfertigen auch harte Maßnahmen; Schulrecht ist Sonderordnungs-, also Polizeirecht.**
- ❑ **Alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um (auch künftige) Störungen zu vermeiden**
- ❑ **Stufenverhältnis zwischen erzieherischen Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen heißt nicht, erst das mildere Mittel „auszuprobieren“, um dann das schärfere Mittel einzusetzen**
- ❑ **Maßstab ist die *Zweckmäßigkeit* einer Maßnahme im *Einzelfall***
- ❑ **Nicht: Sühne und Vergeltung; *Schulrecht ist kein Strafrecht!***
- ❑ **Es gilt das *Opportunitätsprinzip*: Maßnahmen können getroffen werden, *müssen* es aber *nicht*.**
- ❑ **Maßstab ist die Zweckmäßigkeit einer Maßnahme im Einzelfall**
- ❑ **„*Pädagogische Freiheit*“ als Grenze richterlicher Überprüfung**

Rechtmäßigkeit einzelner Maßnahmen

- „Es kommt also drauf an...“
- Störungen von Schülern durch**
 - Grundlose Unterstellungen
 - Androhungen von Handlungen
 - Gewaltdarstellungen auf Handys
 - Rauschmittel
 - Waffen
 - sind im wesentlichen unzulässig. Argument: Bildungs- und Erziehungsziele
- Gefahrenabwehr von Lehrern durch**
 - Festhalten/ „in den Arm fallen“ – bei Gegenwärtigkeit: zulässig
 - Aussperren/Time outs – Problem: Aufsichtspflicht
 - Filzen bei Verdacht – zulässig nach den Regeln des Gefahrenverdachts
 - Physische Gewalt – in der Regel nicht zulässig; aber Notstand und Notwehr
- also: rechtmäßig wenn verhältnismäßig
- Verhaltensvereinbarungen mit Eltern sind zwar gesetzlich vorgesehen, aber sanktionslos, daher eher moralischer Natur

Zusammenfassung

- Erziehungs- und Bildungsziele machen den Schutz der Sicherheit und Ordnung in der Schule notwendig.**
- Lehrer haben hierzu Weisungsbefugnisse, Schüler müssen ihnen folgen.**
- Mittel sind erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen,...**
- ...die als Rechtsfolge durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz an den jeweiligen Einzelfall geknüpft werden...**
- ...und, sofern sie Verwaltungsakte sind, besonderen Form- und Zuständigkeitserfordernissen unterliegen.**
- Die *Aufsichtspflicht* der Lehrer ist von diesem Komplex zu scheiden, läuft aber parallel mit.**

Fazit

- Mit diesem Instrumentarium verfügt der Lehrer über die rechtlichen Mittel, derer er bedarf, um die Sicherheit und Ordnung in der Schule zu gewährleisten.**
- Von wegen also, dem Lehrer wären „die Hände gebunden“!**
- Andererseits: Gefahren, denen mit dem Schulrecht nicht begegnet werden kann – z.B. Schusswaffen – sind Aufgabe der Polizei.**