

Werner

Schulrecht

1. Auflage 2013

Regierungsrätin Simone Werner, Niedersächsische Landesschulbehörde

© 2013 RR'in Simone Werner
Stand September 2013
Alle Angaben ohne Gewähr aber nach
bestem Wissen und Gewissen

Rechtsquellen des Schulrechts

Das niedersächsische Schulrecht ist im Wesentlichen im Niedersächsischen Schulgesetz (NSchG, März 363 A) geregelt. Daneben sind Art. 7 GG sowie Art. 4 der Niedersächsischen Verfassung weitere Quellen des Schulrechts. Darüber hinaus gibt es eine unüberschaubare Flut von Verordnungen und Erlassen, die das Schulleben entscheidend mitgestalten. Diese finden sich nicht im März, so dass – sollte es auf diese Vorschriften in einer Klausur oder einem Aktenvortrag ankommen – diese in den entsprechenden Aufgabentexten extra abgedruckt werden. Bei ihnen handelt es sich insbesondere um solche, die auf der Verordnungsermächtigung in § 60 NSchG beruhen.

Anwendungsbereich des NSchG und Definition des Begriffs Schule

Das NSchG gilt nach § 1 Abs. 1 NSchG für die öffentlichen Schulen und die Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulen) im Land Niedersachsen.

Der Begriff der **Schule** ist in § 1 Abs. 2 Satz 1 NSchG legal definiert. Danach sind Schulen alle auf Dauer eingerichteten Bildungsstätten, in denen unabhängig vom Wechsel der Lehrkräfte sowie der Schülerinnen und Schüler nach einem in sich geschlossenen Bildungsplan allgemeinbildender oder berufsbildender Unterricht in einem nicht nur auf einzelne Kenntnisgebiete oder Fertigkeiten beschränkten Umfang für mindestens zwölf Schülerinnen und Schüler und mindestens für die Dauer von sechs Monaten erteilt wird.

- **Öffentliche Schulen** sind nach § 1 Abs. 3 NSchG die Schulen, deren Träger die Landkreise, die Gemeinden, die Samtgemeinden, die Zweckverbände, die öffentlich-rechtlichen Verpflichteten in gemeindefreien Gebieten oder das Land ist.
- Privatschulen, also **Schulen in freier Trägerschaft**, sind die Schulen, deren Träger entweder natürliche oder juristische Personen des privaten Rechts oder Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften sind, die die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts besitzen. Für Schulen in freier Trägerschaft gelten die §§ 139 bis 167 NSchG.

Nach § 1 Abs. 3 Satz 2 NSchG sind Schulen nichtrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Während vollrechtsfähige Anstalten (z.B. Sparkassen) als juristische Personen des öffentlichen Rechts eigene Satzungsgewalt haben, ist die nichtrechtsfähige Anstalt eine Funktionseinheit im Organisationsgefüge des Anstaltsträgers, also eine behördliche Einrichtung des Anstaltsträgers. Sie ist keine juristische Person und daher nicht fähig, losgelöst vom Anstaltsträger Träger eigener Rechte und Pflichten zu sein. Allerdings hat der Gesetzgeber den Schulen eigenen rechtlichen Raum zur Selbstentfaltung eingeräumt (s. z.B. Schulverfassung).

Schulen sind nichtrechtsfähige Anstalten ihres Trägers und des Landes.

Sofern die Schulen hoheitliche Befugnisse ausüben, kommt ihnen Behördeneigenschaft nach § 1 Abs. 4 Nds. VwVfG zu. Dies ist in der Klausur im Einzelfall zu erörtern.

Struktur des NSchG

- Der 1. Teil (§§ 1 bis 31) enthält allgemeine Vorschriften wie z.B. Regelungen zum Geltungsbereich des NSchG (§ 1), zu Lehr und Lernmitteln (§ 29) sowie zur Gliederung des Schulwesens (§ 5) und den einzelnen Schulbereichen und Schulformen.
- Der 2. Teil (§§ 32 bis 49) enthält Regelungen zur Schulverfassung, wie z.B. die Eigenverantwortung der Schule (§ 31) und Vorschriften zu den Organen der Schule (Schulleiter, Schulvorstand, Gesamtkonferenz).
- Der 3. Teil (§§ 50 bis 53) enthält Regelungen zu den Lehrkräften sowie den übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wie z.B. Pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Schulassistenten, Hausmeister und Schulsekretärinnen.
- Der 4. Teil (§§ 54 bis 87) enthält Vorschriften über die Schülerinnen und Schüler, insbesondere das Rechtsverhältnis zur Schule, die Schulpflicht sowie Schülervertretungen.
- Der 5. Teil (§§ 88 bis 100) regelt die Elternvertretung sowohl in der Schule (Schulelternrat) als auch in den Gemeinden und Landkreisen (Gemeinde-, Stadt- und Kreiselternrat).
- Der 6. Teil (§§ 101 bis 111) regelt die Schulträgerschaft, insbesondere die Errichtung, Aufhebung und Organisation von Schulen (§ 106) sowie die Bildung kommunaler Schulausschüsse (§ 110).
- Der 7. Teil (§§ 112 bis 118) enthält Vorschriften zur Kostenverteilung zwischen Land und Schulträger, insbesondere über Personalkosten (§ 112), Sachkosten (§ 114), die Einrichtung einer Kreisschulbaukasse (§ 117) sowie die Kosten der Schülerbeförderung (§ 114).
- Der 8. Teil (§§ 119 bis 123a) enthält Regelungen zu den staatlichen Schulbehörden sowie zur Schulinspektion, insbesondere die Aufgaben und Zuständigkeiten der Schulbehörden (§ 120) und die Fachaufsicht (§ 121).
- Im 9. Teil (§§ 124 bis 128) sind der Religionsunterricht sowie der Unterricht im Fach Werte und Normen geregelt.
- Der 10. Teil (§§ 129 bis 138) enthält Regelungen zu sog. Bekenntnisschulen.
- Der 11. Teil (§§ 139 bis 167) enthält besondere Vorschriften zu Schulen in freier Trägerschaft, insbesondere zur Finanzierung, zur Trägerschaft und zur Schulaufsicht.
- Der 12. Teil (§§ 168 bis 175) regelt den Landeselternrat sowie den Landesschülerrat als Vertretungen beim Nds. Kultusministerium.
- Der 13. Teil (§§ 176 bis 197) enthält Übergangs- und Schlussvorschriften, insbesondere einen Ordnungswidrigkeitentatbestand (§ 176) und Sonderregelungen für einzelne Schulformen.

Schulformen und Schulbereiche

Schulen werden hinsichtlich ihrer Schulform unterschieden. Die Schulformen sind:

- als allgemein bildende Schulen: die Grundschule, die Hauptschule, die Realschule, die Oberschule, das Gymnasium, die Gesamtschule, das Abendgymnasium, das Kolleg und die Förderschule
- als berufsbildende Schulen: die Berufsschule, die Berufseinstiegsschule, die Berufsfachschule, die Fachoberschule, die Berufsoberschule, das Berufliche Gymnasium und die Fachschule

Die Schulbereiche sind der Primarbereich (1. – 4. Schuljahrgang), der Sekundarbereich I (5. – 10. Schuljahrgang der allgemein bildenden Schulen) und der Sekundarbereich II (11. und 12. Schuljahrgang des Gymnasiums und der Gesamtschule, 11. – 12. Schuljahrgänge der Förderschulen, das Abendgymnasium und das Kolleg und alle berufsbildenden Schulen).

Schulträgerschaft

Die Schulträgerschaft ist im 6. Teil des NSchG geregelt. Die Vorschriften werden durch die Regelungen des 7. Teils des NSchG, der die Aufbringung der Kosten regelt, ergänzt.

Der Begriff der Schulträgerschaft ist in § 101 Abs. 1 NSchG legal definiert. Danach haben die Schulträger das notwendige Schulangebot und die erforderlichen Schulanlagen vorzuhalten.

Dem Schulträger kommen demnach zwei wesentliche Aufgaben zu, nämlich das Vorhalten

- (1) des notwendigen Schulangebots sowie
- (2) der erforderlichen Schulanlagen

Das Schulangebot meint das Vorhandensein von Schulen oder Schulteilen, die zur Aufnahme der zu ihrem Besuch verpflichteten oder – im Falle der Wahlmöglichkeit – dazu berechtigten und interessierten Schülerinnen und Schüler grundsätzlich offen stehen. Hierzu können die Schulträger eigene organisatorische Maßnahmen im Rahmen des § 106 NSchG treffen, indem sie Schulen organisationsrechtlich errichten, erweitern, einschränken, zusammenlegen, teilen oder aufheben.

Die Schulträger sind gesetzlich nur dazu verpflichtet, das notwendige Schulangebot vorzuhalten. Notwendig ist das Schulangebot immer dann, wenn die Entwicklung der Schülerzahlen eine darauf gerichtete Maßnahme erfordert. Allerdings muss der Schulträger nicht quantitativ für jeden Schüler einen Schulplatz „organisieren“.

Zudem haben die Schulträger die erforderlichen Schulanlagen vorzuhalten, d.h. sie haben für die räumliche Unterbringung der vom Schulträger nach § 106 NSchG geschaffenen Schuleinrichtungen zu sorgen.

Zu den Aufgaben des Schulträgers gehören u.a.:

- Vorhaltung des notwendigen Schulangebots in organisatorischer Hinsicht (= Errichtung, Aufhebung und Veränderung von Schuleinrichtungen), § 106 NSchG
- Beschaffung und Unterhaltung des notwendigen Schulraums (Bau, Anmietung, Beschaffung auf andere Weise), §§ 108, 113, 115 NSchG
- Ausstattung der Schulen mit Einrichtung und Lehrmitteln, Zuweisung von Haushaltsmitteln an die Schulen, §§ 108, 111 Abs. 1 NSchG
- Mitfinanzierung der Kreisschulbaukasse, § 117 NSchG
- Aufstellung eines örtlichen Schulplans im Rahmen der Entwicklung der Schülerzahlen, § 106 Abs. 1 NSchG
- Einstellung des nichtstaatlichen Schulpersonals (Schulhausmeister, Schulsekretärin), § 53 NSchG
- Namensgebung von Schulen, § 107 NSchG
- Bildung von kommunalen Schulausschüssen, § 110 NSchG
- Organisation und Durchführung des Schülertransports, § 114 NSchG
- Festlegung von Schulbezirken im Primarbereich und im Rahmen des Ermessens im Sekundarbereich, § 63 Abs. 2
- Zusammenarbeit mit den Schulbehörden, § 123 NSchG
- Mitwirkung
 - bei Schulversuchen, § 22 Abs. 3 NSchG
 - im Schulvorstand, § 38c NSchG
 - in der Gesamtkonferenz, § 36 NSchG
 - bei Einrichtung einer Kollegialen Schulleitung, § 44 NSchG
 - bei der Bestellung der Schulleiterinnen und Schulleiter, §§ 45 ff. NSchG, und der Besetzung bestimmter Funktions- und Beförderungsstellen, § 52 NSchG
 - bei der Feststellung der Aufnahmekapazität einer berufsbildenden Schule, §§ 59 a Abs. 4, 105 Abs. 2 i.V.m. § 3 BbS-VO

Gemäß § 102 NSchG sind Schulträger der Grundschulen die Gemeinden und Samtgemeinden, für die übrigen Schulformen sind die Landkreise und kreisfreien Städte Schulträger. Den kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden kann auf Antrag die Schulträgerschaft für die allgemeinbildenden Schulformen übertragen werden, wenn dies mit der Entwicklung eines regional ausgeglichenen Bildungsangebots vereinbar ist. Schulträger der Förderschulen sind – auch für die Jahrgangsstufen 1 bis 4 – die Landkreise und kreisfreien Städte.

Die Gliedgemeinden von Samtgemeinden können nicht Schulträger sein, da diese Aufgabe nur die Samtgemeinde, die zur Wahrnehmung örtlich-zentraler Funktionen geschaffen worden ist, erfüllen kann. Sofern eine Gemeinde nach § 102 NSchG nicht Schulträger bestimmter Schulformen sein kann, kann sie auch keine Privatschule errichten bzw. betreiben (→ keine Flucht in das Privatschulwesen).

In besonderen Fällen kann auch das Land selbst ausnahmsweise Schulträger sein (z.B. Nds. Internatsgymnasium Bad Harzburg).

Die in § 102 Abs. 1 und 2 NSchG geregelten Schulträger werden als sog. „geborene“ Schulträger bezeichnet.

Nach § 104 Satz 1 NSchG können mehrere geborene Schulträger miteinander Zweckverbände bilden, um die Schulträgerschaft auf diese zu übertragen. Zudem können

Schulträger Vereinbarungen, z.B. über die gemeinsame Nutzung von Schulanlagen, schließen, § 104 Satz 2 NSchG.

Nach § 110 NSchG müssen die Schulträger (mit Ausnahme des Landes) einen oder mehrere kommunale Schulausschüsse bilden. Diese sind besondere Ausschüsse nach § 73 NKomVG. Die Zusammensetzung ergibt sich aus § 110 Abs. 2 NSchG. Alle Mitglieder des Schulausschusses – Abgeordnete, auch wenn sie selbst Lehrkräfte sind, sowie die Vertreter der verschiedenen Gruppen – haben auch in Angelegenheiten der eigenen Schule volles Stimmrecht.

Die Kostenlast ist zwischen Schulträger und Land verteilt. Das Land hat nach § 112 NSchG die Personalkosten für Lehrkräfte, Schulassistenten, pädagogische Mitarbeiter sowie das Betreuungspersonal an öffentlichen Schulen zutragen; der Schulträger kommt nach § 113 NSchG für die Sachkosten auf. Zu diesen gehören auch die Personalkosten für Schulverwaltungskräfte (Schulsekretärinnen), Schulhausmeister, Reinigungspersonal und Küchenpersonal.

Nach § 117 NSchG haben die Landkreise den kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden Zuwendungen zu den Schulbaukosten zugewähren. Hierfür richten die Landkreise eine Kreisschulbaukasse ein, aus der sie die Zuwendungen gewähren.

Fallbeispiel zur Schulträgerschaft (Errichtung einer Schule):

Im Landkreis W existiert seit 1 ½ Jahren in der kreisangehörigen Stadt W eine Gesamtschule, die in der Trägerschaft des Kreises steht. Jährlich liegen weitaus mehr Anmeldungen für den 5. Jahrgang vor als Plätze an der Gesamtschule vorhanden sind.

Der Rat der Stadt W, die kraft Übertragung durch die damalige Bezirksregierung B aus dem Jahr 1975 ihrerseits Schulträger für die sich in ihrem Stadtgebiet befindlichen Haupt-, Realschulen und Gymnasien ist, beauftragt die Verwaltung mit der Prüfung, ob am Standort der L-Realschule in der Stadt W eine zweite Gesamtschule errichtet werden kann.

Was wird die Verwaltung der Stadt W veranlassen?

Der Kreistag des Landkreises W beschließt nunmehr, ebenfalls die Möglichkeit der Errichtung einer zweiten Gesamtschule von der Verwaltung prüfen zu lassen und favorisiert dabei die Standorte der L-Realschule in der Stadt W sowie den Standort der HRS R in der Samtgemeinde A. Eine daraufhin vom Landkreis W durchgeführte Elternbefragung führt zu dem Ergebnis, dass für die Errichtung einer weiteren Gesamtschule am Standort der HRS R in der Samtgemeinde A die notwendigen Schülerzahlen nicht erreicht werden, aber für eine weitere Gesamtschule in der Stadt W am Standort der L-Realschule. Der Landkreis W möchte kein neues Schulgebäude errichten. Der Bürgermeister der Stadt W kann sich hingegen vorstellen, die L-Realschule zugunsten einer zweiten Gesamtschule im Landkreis W aufzugeben.

Wie wird der Landkreis W weiter verfahren? Was hat die Stadt W ggf. zu veranlassen?

Schulverfassung

Die Schulverfassung ähnelt in ihren Grundzügen der Kommunalverfassung.

Die Schulleiterin bzw. der Schulleiter hat die ihm nach § 43 NSchG obliegenden Aufgaben wahrzunehmen. Seine Stellung ist mit der der bzw. des Hauptverwaltungsbeamten einer Kommune vergleichbar. Insbesondere führt die Schulleiterin bzw. der Schulleiter die Geschäfte der laufenden Verwaltung, § 43 Abs. 4 NSchG. Sie bzw. er vertritt die Schule nach außen und führt den Vorsitz in der Gesamtkonferenz der Schule.

Neben der Schulleitung gibt es mehrere „Kollegialorgane“, nämlich den Schulvorstand, §§ 38 a bis 38 c NSchG, und die Konferenzen, §§ 34 ff. NSchG.

Im Schulvorstand sind der Schulleiterin bzw. dem Schulleiter Vertreterinnen und Vertreter der Lehrkräfte, der Erziehungsberechtigten und der Schülerinnen und Schüler. Der Schulvorstand ist über alle wesentlichen Angelegenheiten der Schule zu unterrichten. Insbesondere entscheidet der Schulvorstand über den Plan über die Verwendung der Haushaltsmittel, die Entlastung der Schulleiterin bzw. des Schulleiters sowie über die Vorschläge an die Landesschulbehörde zu Stellenbesetzungen.

Konferenzen sind die Gesamtkonferenz, § 34 NSchG, sowie die Teilkonferenzen, § 35 NSchG. Die Teilkonferenzen wiederum sind die Fachkonferenzen, § 35 Abs. 1 NSchG, sowie die Klassenkonferenzen, § 35 Abs. 2 NSchG. Regelungen zu Zusammensetzung und Verfahren der Konferenzen finden sich in § 36 NSchG. Die Konferenzen sind für die pädagogischen und fachlichen Inhalte zuständig.

Ein ganz wesentlicher Unterschied zu Gemeinden und Landkreisen ist jedoch, dass Schulen keine rechtsfähige Körperschaften sind, sondern nach § 1 Abs. 3 Satz 2 NSchG **nichtrechtsfähige Anstalten** ihres Trägers und des Landes. Dennoch nehmen Schulen vielfältige Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr und erlassen regelmäßig Verwaltungsakte. In diesem Fall sind sie Behörden im Sinne des § 1 Abs. 4 Nds. VwVfG.

Erziehungsmittel, Ordnungsmaßnahmen, § 61 NSchG

Erziehungsmittel sind nach § 61 Abs. 1 NSchG pädagogische Einwirkungen aus Anlass einer Beeinträchtigung des Unterrichts oder einer anderen Verletzung von Schülerpflichten. Sie sind insbesondere dann anzuwenden, wenn das Fehlverhalten nicht besonders schwerwiegend ist oder einen einmaligen Fehltritt darstellt. Sie sollen zielgerichtet und nachhaltig eine Verhaltensänderung herbeiführen.

Als Erziehungsmittel kommen insbesondere in Betracht:

- eine Verwarnung (mündliche Rüge),
- die Wiederholung nachlässig gefertigter Arbeiten,
- die Anfertigung zusätzlicher häuslicher Übungsarbeiten,
- das vorübergehende Einbehalten von Gegenständen,
- die Verweisung aus dem Unterrichtsraum während der Unterrichtsstunde,
- die Wiedergutmachung eines angerichteten Schadens,
- die Auferlegung besonderer Pflichten,
- die Teilnahme an einer Streitschlichtung,
- das Nachholen schuldhaft versäumten Unterrichts,
- der Ausschluss von besonderen Klassen- oder Schulveranstaltungen (z.B. Klassenfahrten).

Das Erziehungsmittel stellt – anders als die Ordnungsmaßnahme – keinen Verwaltungsakt dar, so dass es mit den förmlichen Rechtsbehelfen (Widerspruch, Klage) nicht angefochten werden kann.

Die Anordnung von **Ordnungsmaßnahmen** setzt voraus, dass Erziehungsmittel entweder erfolglos geblieben sind oder als Reaktion auf ein Fehlverhalten im konkreten Fall nicht ausreichen, um den Erziehungs- und Bildungsauftrag nach § 2 NSchG zu erfüllen und/oder andere zu schützen.

Sie dienen im Gegensatz zu den Erziehungsmaßnahmen in erster Linie dazu, die durch das persönliche Fehlverhalten gefährdete Sicherheit und Ordnung des Schulbetriebs zu gewährleisten und andere vor Schaden zu bewahren.

Eine Ordnungsmaßnahme ist intensiver als erzieherische Einwirkungen und greift in die Rechte einer Schülerin bzw. eines Schülers sowie in die Erziehungsvorstellungen und -planungen ihrer bzw. seiner Erziehungsberechtigten ein. Beispielsweise kann im Fall der Versetzung in eine Parallelklasse das Recht auf Bildung berührt sein, da mit einem erzwungenen Klassenwechsel Erschwernisse für die Betroffene bzw. den Betroffenen verbunden sind.

Ordnungsmaßnahmen entfalten Außenwirkung und haben daher die Qualität eines Verwaltungsakts.

Auch die Androhung einer bestimmten Ordnungsmaßnahme stellt bereits einen Verwaltungsakt dar, denn diese soll der Schülerin bzw. dem Schüler unmissverständlich klar machen, dass die Voraussetzungen für die Verhängung einer Ordnungsmaßnahme schon erfüllt sind, aber endgültig erst angeordnet wird, wenn erneut eine Pflichtverletzung erfolgt. Die Androhung der Ordnungsmaßnahme wird im Katalog des § 61 Abs. 3 NSchG zwar nicht (mehr) aufgeführt, kann aber dennoch angewendet werden, da die Klassenkonferenz hinter der ihr in § 61 Abs. 3 NSchG eröffneten Regelungsbefugnis

zurückbleibt. Es ist auch zulässig, den Vollzug einer Ordnungsmaßnahme davon abhängig zu machen, dass die Schülerin bzw. der Schüler einem Erziehungsmittel nachkommt (auflösende Bedingung).

Die in § 61 a NSchG vorgesehene Möglichkeit, das Schulverhältnis nicht mehr schulpflichtiger Schülerinnen und Schüler auch gegen deren Willen vorzeitig zu beenden, stellt keine Ordnungsmaßnahme dar.

Voraussetzung für das Ergreifen einer Ordnungsmaßnahme ist nach § 61 Abs. 2 NSchG eine grobe Pflichtverletzung. Zum einen bestimmen sich die Pflichten einer Schülerin bzw. eines Schülers nach § 58 NSchG. Zum anderen verlangt der staatliche Bildungsauftrag der Schule, dass die Schülerinnen und Schüler an der zum Betrieb einer Schule notwendigen Ordnung des Zusammenlebens teilnehmen. § 61 Abs. 2 NSchG nennt typische grobe Pflichtverletzungen, stellt jedoch keine abschließende Regelung dar. Auch die Verletzung anderer Schülerpflichten kann grob im Sinne des Abs. 2 sein. Weitere grobe Pflichtverletzungen können sein:

- Verstoß gegen Strafvorschriften oder Begehen von Ordnungswidrigkeiten,
- Ausübung von unerlaubter Gewalt gegen Personen oder Sachen, ohne dass dies ausdrücklich in einer Schulordnung geregelt sein muss,
- Verletzung besonders geschützter Rechte und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts,
- Mobbing und Stalking von Mitschülerinnen und Mitschülern,
- Betäubungsmittelkonsum und -handel im Umfeld einer Schule,
- Erwerb von Betäubungsmitteln unabhängig von der konkreten Menge,
- Nicht ernst gemeinte Androhung von Gewalt (z.B. Ankündigung eines Amoklaufs),
- Gefährdung von Mitschülerinnen und Mitschülern sowie Lehrkräften durch das Mitbringen von Waffen und verbotenen Gegenständen,
- die dauernde Verweigerung der Mitarbeit nach erfolglosen Erziehungsmitteln,
- obszöne und beleidigende Äußerungen gegenüber Mitschülerinnen und Mitschülern, auch durch Verbreitung auf einer privaten Homepage,
- schwerwiegendes Fehlverhalten gegenüber Lehrkräften (z.B. durch tätliche Angriffe, Ehrverletzungen oder Sabotage am PKW einer Lehrkraft),
- Verstoß gegen das Verbot, während eines Unterrichtsausschlusses das Schulgelände zu betreten.

Bei der Verhängung sowohl von Erziehungsmitteln als auch von Ordnungsmaßnahmen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Auswahl und Bemessung der Reaktion der Schule auf das Fehlverhalten dürfen dabei nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Zwecks unbedingt notwendig ist.

Bei der Frage der Verhältnismäßigkeit einer Ordnungsmaßnahme darf nicht vorrangig auf die Höhe des Schadens abgestellt werden; stattdessen ist das Maß der Gefährlichkeit und Sozialschädlichkeit des Verhaltens heranzuziehen.

Allerdings muss das Erziehungsmittel bzw. die Ordnungsmaßnahme geeignet sein, um den damit verfolgten Zweck zu erfüllen. Daher ist eine Reaktion ungeeignet, die von vornherein nichts bewirken kann, weil sie nicht ernst genommen wird.

Die Reaktion der Schule muss auf ein individuelles Fehlverhalten erfolgen; alle Kollektivmaßnahmen, die sich gegen eine ganze Klasse oder Gruppe richten, weil der Verantwortliche nicht festgestellt werden kann, sind daher unzulässig.

Prüfung eines Erziehungsmittels bzw. einer Ordnungsmaßnahme

I. Fehlverhalten einer Schülerin bzw. eines Schülers

- Schülerin bzw. Schüler beeinträchtigt den Unterricht oder verletzt in anderer Weise ihre bzw. seine Pflichten

II. Auswahl der Maßnahme

1. Erziehungsmittel, § 61 Abs. 1 NSchG

- pädagogische Einwirkung, die der Verhaltensänderung der Schülerin bzw. des Schülers dienen soll
- Realakt, kein VA (Betriebsverhältnis → keine Außenwirkung bei Regelung des internen Schulbetriebes)

2. Ordnungsmaßnahmen, § 61 Abs. 3 NSchG

- dienen neben der pädagogischen Einwirkung auf die Schülerin bzw. den Schüler in erster Linie der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung eines geordneten Schulbetriebes
- Zulässigkeitsvoraussetzungen: § 61 Abs. 2 NSchG
- erweiterte Zulässigkeitsvoraussetzungen gemäß § 61 Abs. 4 NSchG für Ordnungsmaßnahmen nach § 61 Abs. 3 Nr. 3 bis 6 NSchG (z.B. Ausschluss vom Unterricht, Schulverweis)
- grds. kein Verschulden erforderlich, da präventiver Charakter
- keine Strafmündigkeit der Schülerin bzw. des Schülers i.S.d. StGB erforderlich
- Zuständigkeit: Klassenkonferenz, § 61 Abs. 5 Satz 1 NSchG
- Verfahren: Anhörung gemäß § 61 Abs. 6 NSchG der Schülerin bzw. des Schülers sowie ggf. der Erziehungsberechtigten; bei bestimmten Maßnahmen: Genehmigung erforderlich
- Form: Beschluss der Klassenkonferenz
- Rechtsfolge: Ermessen, aber kein zwingend einzuhaltendes Stufenverhältnis der Ordnungsmaßnahmen

Wenn der Verdacht einer groben Pflichtverletzung besteht und Erziehungsmittel nicht ausreichen, hat die Schulleitung von Amts wegen die Prüfung, ob Ordnungsmaßnahmen in Betracht kommen, einzuleiten. Ein Ermessensspielraum, von der Einleitung eines Verfahrens abzusehen, besteht für die Schulleitung nicht.

Bei Anwendung eines Erziehungsmittels ist der Sachverhalt durch die Lehrkraft, die eine Unterrichtsbeeinträchtigung oder Pflichtverletzung feststellt, zu ermitteln.

Die Feststellung des Sachverhalts, der für eine Ordnungsmaßnahme entscheidungserheblich ist, muss durch die Schulleiterin bzw. den Schulleiter oder ein Mitglied der kollektiven Schulleitung erfolgen.

Es sind dabei alle belastenden und entlastenden Tatsachen festzustellen, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Auch ist die von einer möglichen Ordnungsmaßnahme betroffene Person zu hören, ggf. im Beisein der Erziehungsberechtigten.

Zudem ist das besondere Mitwirkungsverbot des § 41 Abs. 1 NSchG zu beachten.

Jede Ordnungsmaßnahme muss als Verwaltungsakt durch einen schriftlichen Bescheid der Schulleiterin bzw. des Schulleiters erteilt werden. In diesem ist die Ordnungsmaßnahme mitzuteilen und unter Wiedergabe der für die Klassenkonferenz maßgeblichen Entscheidungsgründe zu begründen.

Sofern sich die Ordnungsmaßnahme gegen minderjährige Schülerinnen bzw. Schüler richtet, ist der Bescheid an die Personen oder Person zu richten, die als gesetzliche Vertreter Sorgeberechtigt sind, und zwar muss der Bescheid an beide Elternteile adressiert und ihnen zugesandt werden. Dies gilt auch bei getrennt lebenden Sorgeberechtigten.

In der Rechtsbehelfsbelehrung ist auf die Möglichkeit des Widerspruchs hinzuweisen. Gegen Maßnahmen der Schule ist das Widerspruchsverfahren nicht abgeschafft, § 8a Abs. 3 Nr. 2 Nds. AG VwGO.

Sowohl Widerspruch als auch Anfechtungsklage haben nach § 61 Abs. 4 Satz 3 NSchG i.V.m. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO keine aufschiebende Wirkung. Dies gilt auch für die vorläufige Entscheidung durch die Schulleitung im Rahmen ihrer Eilzuständigkeit nach § 43 Abs. 3 Satz 2 NSchG.

Sofern Widerspruch eingelegt wird, hat die Konferenz, die über die Maßnahme entschieden hat, zu beschließen, ob sie dem Widerspruch abhilft. Auch hat sie im Fall des Antrags auf Aussetzen der Vollziehung nach § 80 Abs. 4 VwGO über diesen zu entscheiden. Wenn die Konferenz dem Widerspruch nicht abhilft, hat die Schulleiterin bzw. der Schulleiter die Sache mit einem Bericht und den entsprechenden Unterlagen an die Landesschulbehörde zur Entscheidung über den Widerspruch abzugeben. Die Landesschulbehörde ist gemäß § 73 Abs. 1 Nr. 1 VwGO, §§ 119, 120 Abs. 3 und 6 NSchG zuständige Widerspruchsbehörde.

Da Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Ordnungsmaßnahmen keine aufschiebende Wirkung entfalten, kann die sofortige Vollziehung einer Ordnungsmaßnahme nur verhindert werden, indem ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO gestellt wird. Das Verwaltungsgericht überprüft dann, ob dem in § 61 Abs. 4 Satz 3 NSchG gesetzlich unterstellten besonderen öffentlichen Vollzugsinteresse an der sofortigen Durchsetzung der Ordnungsmaßnahme im konkreten Einzelfall

ausnahmsweise ein überwiegendes vorläufiges Rechtsschutzinteresse der bzw. des Betroffenen gegenübersteht.

Entscheidungen der Lehrkräfte, Konferenzen und Schulleitungen über Erziehungsmittel können inhaltlich wegen des pädagogischen Beurteilungsspielraumes nur eingeschränkt überprüft werden. Allerdings kann überprüft werden, ob die Entscheidung willkürlich erfolgt ist und ob die Verhängung der Maßnahme verhältnismäßig war.

Da eine Erziehungsmaßnahme nach § 61 Abs. 1 NSchG kein Verwaltungsakt ist, sind förmliche Rechtsmittel gegen sie nicht zulässig. Sofern gegen eine Erziehungsmaßnahme ausdrücklich ein „Widerspruch“ erhoben wird, ist dies als Fachaufsichtsbeschwerde nach § 121 NSchG auszulegen, über die die Landesschulbehörde entscheidet. Die Fachaufsichtsbeschwerde hemmt die Anwendung des Erziehungsmittels nicht.

Schulpflicht und Schulbezirke

§§ 63 ff. NSchG regeln die Schulpflicht und ihre Ausnahmen. Die Schulpflicht ist in Art. 4 Abs. 2 Satz 2 der Nds. Verfassung normiert und wird durch die §§ 63 ff. NSchG näher ausgestaltet.

Schülerinnen und Schüler sind zum Schulbesuch verpflichtet (vgl. auch § 58 NSchG), d.h. sie sind grundsätzlich verpflichtet, zu einer Schule zu kommen und dort am Unterricht teilzunehmen. Ausnahmen hiervon bestehen nur, soweit nach § 63 Abs. 5 NSchG Privatunterricht zulässig ist oder nach § 69 NSchG Haus-, Krankenhaus- oder Heimunterricht erteilt wird.

Nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen kann eine Schülerin bzw. ein Schüler aus Glaubensgründen von Teilen des Unterrichts befreit werden. Bei derartigen Anträgen auf Unterrichtsbefreiung, die einen religiös motivierten Hintergrund haben, stehen das Erziehungsrecht der Eltern (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie ihre und ihrer Kinder Glaubens- und Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) auf der einen und der verfassungsrechtliche Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates (Art. 7 Abs. 1 GG) auf der anderen Seite miteinander in Konflikt. Die sich hieraus ergebenden Spannungen sind unter Berücksichtigung des Toleranzgebots zu einem möglichst schonenden Ausgleich zu bringen. Dies kann nur für jeden Einzelfall gesondert und unter Würdigung der Gesamtumstände erfolgen.

Häufig wird es bei derartigen Fallkonstellationen um die Befreiung vom (koedukativen) Sport- und Schwimmunterricht sowie vom Sexualkundeunterricht, aber auch um die Befreiung von mehrtägigen Klassenfahrten gehen.

Die Erfüllung der Schulpflicht durch Privatunterricht (§ 63 Abs. 5 NSchG) kann nur in sehr engen Grenzen gestattet werden. Insbesondere besteht kein Elternrecht auf sog. „Homeschooling“ (vgl. hierzu VGH München, NVwZ-RR 2007, 763). Die Eltern können keine Unterrichtsgestaltung verlangen, nach der die Schülerinnen und Schüler von der Befassung mit Glaubensrichtungen oder Ansichten verschont bleiben, die ihnen fremd sind. Denn der staatliche Erziehungsauftrag umfasst auch die Heranbildung verantwortlicher Staatsbürger, die gleichberechtigt und verantwortungsbewusst an den demokrati-

schen Prozessen in einer pluralistischen Gesellschaft teilnehmen. Das BVerfG (BayVBl. 2006, 633) hat hierzu entschieden, dass soziale Kompetenz im Umgang mit Andersdenkenden, gelebte Toleranz, Durchsetzungsvermögen und Selbstbehauptung einer von der Mehrheit abweichenden Überzeugung effektiver eingeübt werden können, wenn Kontakte mit der Gesellschaft und den in ihr vertretenen unterschiedlichen Auffassungen Teil einer mit dem regelmäßigen Schulbesuch verbundenen Alltagserfahrung sind. Daher ist es auch unerheblich, ob das Homeschooling ein mindestens gleiches Angebot wie in der Schule vermittelt.

Die Festlegung von Schulbezirken (§ 63 Abs. 2 NSchG) bindet Schülerinnen und Schüler an den Besuch bestimmter Schulen. So müssen nach § 63 Abs. 1 Satz 1 NSchG die Schulträger für jede Schule im Primarbereich einen Schulbezirk festlegen. Für den Sekundarbereich I steht dies im Ermessen des Schulträgers, d.h. für Haupt-, Real-, Oberschulen, Gymnasien und Gesamtschulen müssen keine Schulbezirke festgelegt werden, der Schulträger kann dies aber tun. Ebenso kann der Schulträger im Sekundarbereich I für einzelne Bildungsgänge, Schulzweige oder einzelne Schuljahrgänge Schulbezirke festlegen. Für die Schulen im Sekundarbereich II sind keine Schulbezirke zu bilden. Sofern für Schulen Schulbezirke festgelegt worden sind, sind die Schülerinnen und Schüler zum Besuch der Schulen der von ihnen gewählten Schulform verpflichtet, in deren Schulbezirk sie ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, § 63 Abs. 3 NSchG. Ausnahmen hiervon können nach § 63 Abs. 3 Satz 4 NSchG genehmigt werden und sind im Einzelfall zu prüfen. Die Voraussetzungen des § 63 Abs. 3 Satz 4 NSchG sind restriktiv auszulegen.

Wer der Schulpflicht nicht nachkommt, handelt ordnungswidrig, § 176 Abs. 1 Nr. 1 NSchG. Die Landkreise, kreisfreien Städte, großen selbständigen Städte und selbständigen Gemeinden sind gemäß § 5 Nr. 2 ZustVO-OWi für die Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen nach § 176 NSchG zuständig.

Hausverbot

Durch § 111 Abs. 2 NSchG wird der Schulleiterin bzw. dem Schulleiter das Hausrecht und die Aufsicht über die Schulanlage im Auftrag des Schulträgers übertragen. Die Schulleitung übt also das Hausrecht im Namen des Schulträgers aus. Gegen Hausverbote ist der Widerspruch statthaft. Gemäß § 8 a Abs. 3 Nr. 2 Nds. AG VwGO findet das Widerspruchsverfahren statt, weil das Hausverbot von der Schule erlassen wird. Widerspruchsbehörde ist hier der Schulträger.

Prüfschema Hausverbot

I. Ermächtigungsgrundlage: § 111 Abs. 2 Satz 1 NSchG

II. Formelle Rechtmäßigkeit

- Zuständigkeit: Schulleiterin bzw. Schulleiter, § 111 Abs. 2 Satz 1 NSchG

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Fehlverhalten von Personen

- Durch das Verhalten von Personen werden der Hausfrieden und dadurch der Schulbetrieb derart gestört, dass eine geordnete Unterrichts- und Erziehungsarbeit an der Schule beeinträchtigt sind.

2. Gefahr der Wiederholung

3. Rechtsfolge: Ermessen

In Ausübung des Hausrechts kann die Schulleiterin bzw. der Schulleiter auch weniger einschneidende Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Schulfriedens verfügen (z.B. Anordnung eines Fotografierverbots auf dem Schulgelände).

Da alle im Rahmen des Hausrechts angeordneten Maßnahmen im Ermessen der Schulleitung stehen und nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen dürfen, sollten sie deshalb im Regelfall zunächst angedroht werden.

Das Hausrecht kann sowohl gegen schulfremde Personen als auch gegen Personen, die in einer Rechtsbeziehung zur Behörde Schule stehen, ausgeübt werden.

Schülerinnen und Schülern der eigenen Schule haben aufgrund des öffentlich-rechtlichen Schulverhältnisses das Recht, sich während des Unterrichts und sonstiger schulischer Veranstaltungen sowie in einem angemessenen zeitlichen Zusammenhang davor und danach auf dem Schulgelände aufzuhalten. Zur Durchsetzung einer Ordnungsmaßnahme nach § 61 Abs. 3 Nr. 4, Abs. 4 Satz 3 NSchG kann aber das Hausrecht ausgeübt werden.

Schülerinnen und Schüler anderer Schulen sind schulfremde Personen, die sich ohne Erlaubnis grundsätzlich nicht auf dem Schulgelände aufhalten dürfen. Ihr Aufenthalt ist nicht von einem Schulverhältnis zur betroffenen Schule gedeckt.

Erziehungsberechtigte dürfen sich auf dem Schulgelände aufhalten, wenn sie z.B. (verabredete) Gespräche mit Lehrern führen wollen, Elternabende/-sprechtage besuchen oder an Sitzungen von Gremien teilnehmen. Ein Hausverbot kann aber beispielsweise verhängt werden, wenn Erziehungsberechtigte vielfältig Kritik an Lehrkräfte und Schulleitung üben und dies unter persönlichen Angriffen auf Lehrkräfte auch während des Unterrichts durchzusetzen versuchen (vgl. VG Braunschweig, Urt. v. 10.03.2005 – 6 A 159/03).

Fallbeispiele zum Hausverbot:

1. Die Schulleiterin bzw. der Schulleiter kommt zufällig in die Pausenhalle der Schule und trifft dort auf eine Person, die ohne Genehmigung oder vorherige Information der Schulleitung oder des Schulträgers Unterschriften für ein Bürgerbegehren sammelt. Auf Ansprache der Schulleiterin bzw. des Schulleiters beruft sich die Person auf Art. 5 GG und will die Sammlung der Unterschriften in der Pausenhalle fortführen.
2. Ein Elternteil einer Schülerin bzw. eines Schülers ist der Meinung, dass ihr bzw. sein Kind von einigen Schülerinnen und Schülern ungerecht behandelt (gemobbt) wird und wartet mehrmals vor dem Klassenzimmer auf diese Schülerinnen und Schüler, um sie zu beleidigen und zu bedrohen, so dass diese Angst bekommen. Auf mehrfach Ansprache durch die Klassenlehrerin bzw. den Klassenlehrer sowie die Schulleiterin bzw. den Schulleiter ist es zu keiner Verhaltensänderung gekommen. Die Halbjahreszeugnisse stehen nun an und mehrere Eltern haben sich wegen des Verhaltens dieses Elternteils beschwert und fordern ein Eingreifen der Schulleitung.

Klausurkonstellationen/Fallgestaltungen:

Grundsätzlich entsprechen die Fallgestaltungen aus dem Schulrecht strukturell denen aus anderen Rechtsgebieten. Auch hier gibt es Anfechtungs- und Verpflichtungssituationen. Daher müssen Sie die Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts beherrschen – dies ist entscheidend für eine erfolgreiche Klausur. Schulrechtliche Fachkenntnisse werden grundsätzlich nicht erwartet.

Denken Sie immer daran, dass für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte von Schulen das Widerspruchsverfahren nicht abgeschafft ist (§ 8 a Abs. 3 Nr. 2 Nds. AG VwGO).

Rechtsbehelfe betreffen insbesondere folgende Entscheidungen (Aufzählung nicht abschließend):

- Verhängung von Ordnungsmaßnahmen oder Erziehungsmitteln (§ 61 NSchG), Anfechtungssituation
- Antrag auf Wechsel an eine Schule derselben Schulform in einen anderen Schulbezirk (§ 63 Abs. 3 Satz 4 NSchG)
- Antrag auf vorzeitige Einschulung (§ 64 Abs. 1 Satz 2 NSchG – „Kann-Kinder“) oder Zurückstellung vom Schulbesuch (§ 64 Abs. 2 NSchG)
- Rechtsbehelfe gegen die Nichtversetzung einer Schülerin bzw. eines Schülers (§ 59 NSchG)
- Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen über schulische Abschlüsse (→ Verpflichtungssituation, da der Rechtsbehelfsführer überhaupt einen bzw. einen besseren Abschluss erreichen will)
- Rechtsbehelfe gegen Halbjahres- oder Jahrgangszeugnisse, die keinen Abschluss vermitteln, gegen Einzelnoten (einschließlich der sog. „Kopfnoten“ in Zeugnissen oder einzelner Leistungsnachweise, z.B. Klassenarbeiten) sowie gegen Schullaufbahnentscheidungen (§ 59 Abs. 4 NSchG)
 - diese Entscheidungen sind i.d.R. keine Verwaltungsakte nach § 35 VwVfG, da es an der unmittelbaren Rechtswirkung nach außen fehlt (Ausnahme: Kopfnoten in Zeugnissen, die bewerbungsrelevant sind)
 - Widersprüche sind daher i.d.R. unzulässig, so dass direkt der Klageweg beschritten werden muss (Leistungs- oder Unterlassungsklage)
- Rechtsbehelfe gegen Hausverbote gegen Erziehungsberechtigte, Schülerinnen und Schüler oder schulfremde Personen (Widerspruchsbehörde bzw. Klagegegner ist der Schulträger, §§ 101, 102, 111 Abs. 2 NSchG)

Neben Widerspruch und Klage können auch Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz nach den §§ 80 Abs. 5 und 123 VwGO Gegenstand einer Aufgabenstellung sein.

Zu beachten ist, dass nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 Nds.VwVfG das VwVfG nur eingeschränkt anwendbar ist; insbesondere gelten die §§ 28 und 39 VwVfG nicht.

Literaturhinweis:

Zum Schulrecht existiert nur wenig landesspezifische Literatur.

Einen Überblick zu den einzelnen Schwerpunkten erhalten Sie bei den Kommentierungen zu den entsprechenden Normen des NSchG insbesondere bei

- Brockmann/Littmann/Schippmann, Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG), Kommentar, Loseblatt, Stand Juni 2013
- Bräth/Eickmann/Galas, Niedersächsisches Schulgesetz Kommentar, 7. Auflage 2011