

# Verwaltungs- -rundschau

Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft



## *Abhandlungen*

### **Uwe Kutter, Unna**

Die politisch-administrativen Herausforderungen des kommunalen Mandats – die Reformprozesse und die kommunale Selbstverwaltung (Teil 2)

### **Rüdiger Meik, Wuppertal**

Von der Höflichkeit der Könige – Pädagogische und schulrechtliche Aspekte des Umgangs mit leidigen Verspätungen

### **Dr. Jonas Hyckel, Erfurt**

Thüringer Volksgesetzgebung in der Praxis – Aktuelle Verfahrensfragen (Teil 2)

## *Methodik der Fallbearbeitung*

### **Gerhard Lange, Düsseldorf**

Verwaltungszwang gegen eine Wohnungseigentümergeinschaft

[www.verwaltungsrundschau.de](http://www.verwaltungsrundschau.de)

# Von der Höflichkeit der Könige

## Pädagogische und schulrechtliche Aspekte des Umgangs mit leidigen Verspätungen

### A. Erscheinungsformen und Gewicht der Störungen durch Verspätungen

Für Schüler legt § 43 Abs. 1 SchulG NRW<sup>1</sup> die Pflicht zur regelmäßigen, d. h. auch zur pünktlichen<sup>2</sup> Teilnahme fest. In Schulen ist der Unterricht nicht in der Form der Gleitzeit organisiert.

Die Störung der schulischen Ordnung beschränkt sich nicht darauf, dass sich verspätende Schüler ihre eigenen Lernchancen beeinträchtigen. Gleichzeitig ist als soziale Komponente zu beachten, dass mit jeder Verspätung eine mehr oder minder schwere Störung des laufenden Unterrichts einhergeht. Die Konzentration der Lernenden sowie der Lehrer wird unterbrochen; der Unterrichtende muss auf die Uhr schauen, um die Verspätung minutengenau ins Klassen- oder Kursbuch einzutragen.

Ein Zuspätkommen eines einzelnen Schülers ist als Pflichtverletzung von relativ geringem Gewicht einzustufen. Wiederholte Verspätungen einzelner Schüler haben bereits ein größeres Störpotential.

Wenn sich in derselben Stunde mehrere Schüler verspäten, kann das eine erhebliche Störung des Unterrichts bedeuten. Das Oberverwaltungsgericht Hamburg hält es für ein zulässiges Ziel, insbesondere den Störungen durch mehrere Verspätungen in derselben Unterrichtsstunde entgegenzutreten: „Störungen durch verspätet eintreffende („hereintröpfelnde“) Kinder lassen sich wirksam nur dadurch vermeiden, dass klare Regeln aufgestellt werden, die bewirken, dass die Störung auf allenfalls eine Unterbrechung in der ersten Unterrichtsstunde reduziert wird.“<sup>3</sup>

Das Gewicht der Störung hängt auch von dem Verhalten unmittelbar nach dem verspäteten Erscheinen zum Unterricht ab. Es gibt Schüler, die nach einem verspäteten Erscheinen grüßen und sich kurz entschuldigen, um sich dann problemlos in die Ordnung des laufenden Unterrichts einzufügen. In anderen Fällen schließen sich an das Zuspätkommen weitere Störungen an, z. B. durch eine unangemessen laute Begrüßung mehrerer Mitschüler, das unaufgeforderte Reden mit Mitschülern, Fragen nach dem aktuellen Unterrichtsthema oder nach Arbeitsaufträgen, ebenso wie das Stellen unsinniger Zwischenfragen, das Auspacken von Speisen und/oder Getränken, die Bitte um Erlaubnis, zur Toilette zu gehen. Außerdem gibt es immer wieder Schüler, die mit dem Lehrer

eine Diskussion über die Frage der Entschuldigung der Verspätung anzetteln wollen. Schüler, die häufiger zu spät zum Unterricht erscheinen, begehen nicht selten auch noch andere Arten von Pflichtverletzungen. Bei der Anwendung erzieherischer Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen muss man das Gesamtverhalten des Schülers betrachten.

Man wird in der Primarstufe und der Sekundarstufe I unter Berücksichtigung einer altersbedingt noch nicht weit ausgebildeten Fähigkeit zu eigenverantwortlichem Handeln ausgehen und sich bei Verspätungen auf eine geduldige mehrfache Anwendung erzieherischer Einwirkungen beschränken. Die Entwicklung einer Tugend wie der Pünktlichkeit braucht ihre Zeit.

In Klassen der Sekundarstufe II unterliegt die Erziehung zur Pünktlichkeit anderen entwicklungspsychologischen Voraussetzungen und sie hat als Teil der Vorbereitung auf das Berufsleben eine besondere Bedeutung.<sup>4</sup> Verspätungen von Schülern mit 16 Jahren oder Älteren, die bereits neun oder zehn Schuljahre durchlaufen haben, sind kein unbeachtliches Kavaliärsdelikt. Das Verwaltungsgericht Braunschweig hat in einem Fall die häufigen Verspätungen und unentschuldigten Fehlzeiten eines Schülers als gravierenden Verstoß gegen die schulische Ordnung eingestuft: „Er hat durch sein Verhalten zum Ausdruck gebracht, dass er nicht bereit ist, wichtige, für den ordnungsgemäßen Schulbetrieb bedeutsame Regeln zu beachten. Im Rahmen ihres Erziehungs- und Bildungsauftrages hat die Schule dazu beizutragen, dass der Schüler ein Arbeits- und Sozialverhalten erlernt, das ihn in die Lage versetzt, den Anforderungen des Berufslebens zu entsprechen. Hierzu gehört, dass der Schüler jedenfalls regelmäßig pünktlich zum Unterricht erscheint. Kommt ein Schüler derart häufig und in dem Umfang zu spät, wie dies beim Antragsteller (...) der Fall gewesen ist, so werden auch der Fortgang des Unterrichts und die Lernmöglichkeiten der Mitschüler beeinträchtigt. (...)“<sup>5</sup>

### B. Unsicherheiten im Umgang mit dem Schulrecht

#### 1. Besonderheiten des Schulrechts

Das Schulrecht als Teilgebiet des besonderen Verwaltungsrechts ist ein juristisches Mauerblümchen: „Für den Juristen liegt dieses pädagogisch durchwirkte Sachgebiet außerhalb seines normalen Blickfeldes. Und für den Schulpraktiker sind die rechtlichen Formulierungen und Zusammenhänge oft

\* Der Verfasser ist Lehrer für Rechtswissenschaften und Deutsch für das Lehramt in der Sekundarstufe II am Berufskolleg Elberfeld der Stadt Wuppertal.

<sup>1</sup> Das Schulrecht fällt gem. Art. 70 Abs. 1 GG in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der 16 Bundesländer. Dazu Schröder, Grundkurs Schulrecht XVI, Ein Wegweiser durch das Schulrecht, Köln, 2019, S. 39: „Die Art der vorgegebenen Ordnungsmaßnahmen variiert zum Teil, manche Bundesländer haben längere Kataloge möglicher Ordnungsmaßnahmen, andere beschränken sich auf einen knappen Kanon.“ Vgl. auch van den Hövel, Schulrecht NRW, Was Lehrerinnen und Lehrer wissen müssen, Köln, 5. Aufl., 2020, S. 16.

<sup>2</sup> Gampe/Rieger, Leistungsbewertung – Ordnungsmaßnahmen – Schulspflicht, Kommentar mit ausführlichem Stichwortverzeichnis, Beckum, 10. Aufl., 2021, § 43 Abs. 1, Rn. 1.

<sup>3</sup> OVG Hamburg, Beschluss vom 21.02.2019 – 1 Bs 10/19; SchulR [Informationsdienst für Schulleitung und Schulaufsicht] 6/2019, 164-166.

<sup>4</sup> Der Verfasser dieses Aufsatzes verfügt nicht über pädagogische Erfahrungen in der Grundschule und in der Sekundarstufe I; als Schuster, der bei seinen Leisten bleibt, beschränken sich die Ausführungen deshalb auf die Sekundarstufe II. Es sei aber darauf hingewiesen, dass die Regeln des SchulG NRW über erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen leider nicht nach Schulformen bzw. Schulstufen differenziert sind.

<sup>5</sup> VG Braunschweig, Beschluss vom 21.3.2003 – 6 B 48/03; SchulR, Informationsdienst für Schulleitung und Schulaufsicht 05/2004, 108-110.

schwer zu durchschauen.<sup>6</sup> Lehrer mögen darin ausgebildet und geübt sein, nach pädagogischen Maßstäben zu handeln. Die richtige Anwendung des Schulrechts, also die Fähigkeit, schulische Entscheidungen in Fällen von Verspätungen rechtmäßig zu treffen und sie gerichtsfest zu begründen, ist ihnen nicht in die Wiege gelegt. Das zieht Unsicherheiten im Umgang mit dem Schulrecht nach sich. Böhm beschreibt diese missliche Situation mit den Worten: „Das Problem der unzureichenden Vorbereitung auf den Umgang mit rechtlichen Konfliktsituationen führt trotz der grundsätzlich positiven Haltung zum Recht bei Teilen der Lehrerschaft zu Verhaltensweisen, die dem Charakter und dem Auftrag einer Schule im Rechtsstaat widersprechen.“<sup>7</sup> Das Schulrecht steckt zunächst den Rahmen für rechtmäßige Entscheidungen ab und eröffnet den Pädagogen fürderhin Entscheidungsfreiheiten in der Form von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen ein.<sup>8</sup>

Aus Hilflosigkeit werden manchmal rechtlich nicht haltbare Konferenzbeschlüsse gefasst, die einen Widerspruch in sich tragen: „Lehrer, Eltern und Schüler fühlen sich einerseits durch ‚starre‘ rechtliche Regeln eingeengt, tendieren aber bei Konferenzbeschlüssen zu sehr engen Formulierungen und Festlegungen, damit jeder weiß, woran er ist. Dieses Streben nach Eindeutigkeit und Klarheit rechtlicher Regelungen ist verständlich, unterschätzt aber die Komplexität der Wirklichkeit im Allgemeinen und der Schulen im Besonderen.“<sup>9</sup>

Ein Beispiel aus der schulischen Praxis für den untauglichen Versuch, mit einer schulinternen Festlegung für eine einfache, praktikable und gleichmäßige Rechtsausübung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG zu sorgen, ist der Beschluss einer Bildungsgangkonferenz eines Berufskollegs, demzufolge Schüler nach sechs Verspätungen zu einer Teilkonferenz eingeladen werden sollten, um dort über eine Ordnungsmaßnahme zu beraten und ggf. zu beschließen.

Im Folgenden sollen pädagogische und schulrechtliche Aspekte der Anwendung des Schulrechts in verschiedenen Fällen der Verspätung betrachtet und geklärt werden.

## II. Probleme der Zuständigkeit

Für die Anwendung erzieherischer Einwirkungen sind Lehrer zuständig.<sup>10</sup>

Dem Wortlaut der Aufzählung des § 70 Abs. 4 SchulG NRW lässt sich keine Zuständigkeit einer Fach- oder Bildungsgangkonferenz für die pauschale Festlegung bestimmter Pflichtverletzungen durch Schüler gem. § 53 Abs. 1 S. 2 SchulG NRW als Voraussetzung für Ordnungsmaßnahmen gem. § 53 Abs. 3 SchulG NRW entnehmen.

Daran ändert auch nichts, dass die Aufzählung des § 70 Abs. 4 SchulG NRW mit dem Wort „insbesondere“ eingeleitet wird. Das bedeutet, dass die Zuständigkeiten der Bildungsgangkonferenz nicht abschließend aufgezählt sind. Dazu erläutert Wolfering: „Die Fachkonferenz kann daher auch über andere Fragen

der theoretischen und didaktischen Arbeit des Faches entscheiden, soweit nicht die pädagogische Verantwortung der einzelnen Lehrkraft entgegensteht (vgl. Erl. zu § 57 Abs. 1).“<sup>11</sup>

Die in § 53 SchulG NRW geregelten Pflichtverletzungen von Schülern sind allerdings Fragen allgemeinpädagogischer Natur und selbst bei großzügiger Auslegung nicht mehr als Fragen der theoretischen und didaktischen Arbeit eines Faches bzw. eines Bildungsganges einzuordnen. Somit erweisen sich die Fach- oder Bildungsgangkonferenzen für einen solchen Beschluss als unzuständig. Es wäre eine Aufgabe der Schulleitung, einen solchen Beschluss auf seine Rechtmäßigkeit zu prüfen und gegebenenfalls gem. §§ 59 Abs. 10 S. 3 SchulG NRW, 20 Abs. 4 S. 2 u. 3 ADO NRW zu beanstanden.

Auch eine Zuständigkeit der Lehrerkonferenz lässt sich aus dem Katalog des § 68 Abs. 2 SchulG NRW nicht herauslesen. Allenfalls auf der Ebene der Schulkonferenz könnten gem. § 65 Abs. 2 Nr. 13 SchulG NRW Grundsätze für den Umgang mit allgemeinen Erziehungsschwierigkeiten beschlossen werden.

Die Entscheidung über leichtere Ordnungsmaßnahmen (schriftlicher Verweis, Überweisung in die parallele Klasse, vorübergehender Ausschluss vom Unterricht, § 53 Abs. 3 Nr. 1-3 SchulG NRW) kann die Schulleitung gem. § 53 Abs. 6 S. 1 SchulG NRW allein treffen. Sie kann ihre Arbeitsbelastung verringern, indem sie diese Aufgabe auf ein Mitglied der Schulleitung überträgt. Die Schulleitung kann sich vor der Anordnung von Maßnahmen nach § 53 Abs. 3 Nr. 1-3 SchulG NRW von der Teilkonferenz beraten lassen oder ihr die Entscheidungsbefugnis übertragen, § 53 Abs. 6 S. 2 SchulG NRW. Auch dadurch kann sich die Schulleitung entlasten. Für schwerere Ordnungsmaßnahmen (Androhung der Entlassung von der Schule und die Entlassung von der Schule) ist zwingend die Teilkonferenz zuständig, § 53 Abs. 7 S. 1 SchulG NRW. Der organisatorischen Vereinfachung dienen § 53 Abs. 7 S. 6 und 7 SchulG NRW, indem verhinderte Mitglieder der Teilkonferenz durch zuvor gewählte Vertreter ersetzt werden können.<sup>12</sup>

## III. Materiellrechtliche Fragen

### 1. Spezial- und generalpräventive Zwecke erzieherischer Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen

Die Bestimmung des § 53 Abs. 1 S. 2 SchulG NRW gibt eine Pflichtverletzung als Voraussetzung für erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen an. Gem. § 53 Abs. 1 S. 3 SchulG NRW ist das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beachten.<sup>13</sup> Eine Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit ist die Verfolgung eines legitimen Zwecks. Der Zweck einer Maßnahme muss einmal legitim in dem Sinne sein, dass er gesetzlich ausdrücklich geregelt ist oder aus einem Gesetz abgeleitet werden kann. Außerdem darf der verfolgte Zweck nicht im Widerspruch zu höherrangigem Recht stehen.

<sup>6</sup> Fehrmann, Handbuch Schulrecht, Schulgesetz Nordrhein-Westfalen, Schulrecht NRW im Überblick mit Erläuterungen für Ausbildung und Praxis, Hürth, 8. Aufl., 2022, S. 1; vgl. Schuetze, Bildungsrecht: Einführung und Überblick, Münster, 2022, S. 9f.

<sup>7</sup> Böhm, Schule im Rechtsstaat und Rechtsverständnis, Anmerkungen zum Rechtsverständnis der Lehrer, Eltern und Schüler, SchulR, 5-6/2016, 69.

<sup>8</sup> In den Worten Böhm: „Das Schulrecht ist häufig das Gefäß, das nur die Pädagogik mit Inhalt füllen kann.“ oder „Ein Schulrecht ohne Pädagogik wäre weitgehend inhaltsleer.“ Böhm, Sein oder Nichtsein, SchulR, 1/2019, 1.

<sup>9</sup> Böhm, Schule im Rechtsstaat, Einige grundsätzliche Anmerkungen, SchulR 3-4/2016, 39.

<sup>10</sup> Erläuterungen zu den erzieherischen Einwirkungen gem. § 53 Abs. SchulG NRW z. B. bei Böhm, Mehr Lob als Tadel: Erzieherische Maß-

nahmen, Möglichkeiten und Grenzen erzieherischer Einwirkungen, SchulR 2/2018, 36-39.

<sup>11</sup> Wolfering zu § 70 Abs. 4 unter Nr. 4.1, Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die Schulpraxis, Bd. 1, § 1 bis § 99, 2022.

<sup>12</sup> Fehrmann (Fn. 8) weist auf die zum 23.2.2022 in Kraft getretenen Neuerungen in § 53 Abs. 6 und 7 SchulG NRW hin, S. 173.

<sup>13</sup> Zur Geschichte, Bedeutung, den Teilbegriffen und der praktischen Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Schulrecht s. Meik, Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit im Schulrecht, Verwaltungsrundschau 2019, 145-150.

Als Zwecke erzieherischer Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen gibt § 53 Abs. 1 S. 1 SchulG NRW die Gewährleistung einer geordneten Unterrichts- und Erziehungsarbeit sowie den Schutz von Personen und Sachen an. Eine Auslegung dieser Zweckbegriffe könnte zu einer strengen Trennung zwischen der geordneten Unterrichts- und Erziehungsarbeit einerseits und dem Schutz von Personen und Sachen andererseits führen. Ebenso kann man zu dem Ergebnis kommen, dass es sich um eine Aufzählung von Zwecken handelt, in der es inhaltliche Überschneidungen zwischen verschiedenen Teilzwecken gibt. Diese rechtsdogmatischen Fragen sind bisher von der Literatur und der Rechtsprechung nicht geklärt, wahrscheinlich weil sie für die praktische Anwendung wenig relevant sind, denn dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ist Genüge getan, wenn eine schulrechtliche Maßnahme einen gesetzlichen Zweck verfolgt und dieser nicht im Widerspruch zu höherrangigem Recht steht.

Kumpfert beschreibt zunächst die spezialpräventiven (auf die störende Schülerin bzw. den störenden Schüler bezogenen) Zwecke des § 53 Abs. 1 S. 1 SchulG NRW: „(...) Es handelt sich um Maßnahmen, die in der Schule getroffen werden, um einen ordnungsgemäßen Zustand wiederherzustellen, oder mit anderen Worten das falsche Verhalten einer Schülerin oder eines Schülers zu korrigieren und ihn dazu zu bewegen, sich angemessen zu verhalten.“<sup>14</sup> Die Maßnahmen gegen Verspätungen sind also primär darauf gerichtet, dass die zu spät erscheinenden Schüler künftig pünktlich zum Unterricht erscheinen sollen.

Die Bestimmung des § 53 Abs. 1 S. 1 SchulG NRW verfolgt allerdings nicht nur das individuelle Fehlverhalten im Sinne einer Spezialprävention. Unter Berücksichtigung, dass in Schulen kein Einzelunterricht angeboten wird, sondern das schulische Lernen im sozialen Zusammenhang einer Klasse stattfindet, können bei Ermessenserwägungen zur Anwendung erzieherischer Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen ebenso generalpräventive Ziele mit bedacht werden.<sup>15</sup> Erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen können auch eine Einflussnahme auf die Schüler beabsichtigen, denen selbst kein schuldhaftes Fehlverhalten (z. B. eine Verspätung) vorzuwerfen ist. Kumpfert ergänzt den Zweck der Spezialprävention daher durch den Gedanken der Generalprävention: „Die Ordnungsmaßnahme hat allerdings das Ziel, die Einsicht und Besserung zu bewirken und Mitschülerinnen und Mitschüler davon abzuhalten, die gleichen Ordnungsverstöße zu begehen.“<sup>16</sup>

Die Verfolgung generalpräventiver Zwecke führt notwendigerweise auch zu einer Begrenzung des Datenschutzes: Erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen können eine Streuwirkung auf unbeteiligte Schüler nur bewirken, wenn diese davon Kenntnis erhalten. Auch kann bei einem Schulwechsel die Weitergabe von Informationen über

Ordnungsmaßnahmen an die neue Schule als personenbezogene Daten zulässig sein, wenn sie für die weitere Schulausbildung gem. §§ 6 Abs. 1 Satz 1 VO-DV I NRW, 120 Abs. 1 SchulG NRW erforderlich sind.<sup>17</sup>

Die Differenzierung zwischen Spezial- und Generalprävention und die Zulässigkeit des letztgenannten Zweckes wird auch in einem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts NRW bestätigt: „Sie (die Ordnungsmaßnahmen, Anm. d. Verf.) dienen dazu, den betroffenen Schüler selbst von einer Wiederholung seines Fehlverhaltens abzuhalten, ihn in seinem künftigen Verhalten zur Erfüllung seiner schulischen Pflichten anzuhalten und bei ihm Einsicht und Besserung zu bewirken (Spezialprävention) und/oder Mitschüler davon abzuhalten, ähnliche Ordnungsverstöße zu begehen, um Störungen des Schulbetriebs künftig zu unterbinden (Generalprävention). Es steht grundsätzlich im Ermessen der Schule, ob sie eine Schulordnungsmaßnahme jeweils ausschließlich auf spezial- oder generalpräventive Gründe stützt und ob sie, wenn sie beide Gesichtspunkte heranzieht, diese kumulativ oder alternativ zugrunde legt. Insbesondere entspricht es der ständigen Rechtsprechung des Senats, dass die Schule eine Ordnungsmaßnahme grundsätzlich auf generalpräventive Gründe stützen darf. Solche Gründe sind von den in § 53 Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW allgemein formulierten Zielen mit umfasst, eine geordnete Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Schule und den Schutz von Personen und Sachen zu gewährleisten.“<sup>18</sup>

## 2. Verantwortlichkeit für Pflichtverletzungen

Die Differenzierung zwischen Zwecken der Spezial- und der Generalprävention deckt sich auch mit dem Gedanken, dass es bei der Beseitigung von Störungen der schulischen Ordnung oder entsprechend vorbeugenden Maßnahmen nicht unbedingt auf ein Verschulden eines Schülers ankommt: „Damit tritt wie in anderen Lebensbereichen, insbesondere auch im eigentlichen Strafrecht, der Gesichtspunkt der Bestrafung, der Sühne und Buße in den Hintergrund. Entscheidend für die Beurteilung ist vielmehr der objektive Tatbestand und nicht so sehr das Verschulden.“<sup>19</sup>

In diesem Sinne hat das VG Augsburg den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs eines Fünftklässlers mit ADHS gegen den Ausschluss vom Unterricht wegen wiederholten und schwerwiegenden Fehlverhaltens für sechs Tage zurückgewiesen: „(...) ist allen Beteiligten bekannt, dass beim Antragsteller ADHS diagnostiziert worden ist und er mit dem Medikament Ritalin behandelt wird. Dies kann jedoch nicht dazu führen, dass die Schule über gravierendes Fehlverhalten des Antragstellers hinwegsehen muss. Ein auch ärztlich attestiertes ADHS ist kein Freibrief für jedes Fehlverhalten in der Schule.“<sup>20</sup>

Die Mitverantwortung der Eltern<sup>21</sup> für die Pünktlichkeit ihrer Schulkinder bzw. Jugendlichen wird durch § 41 Abs. 1

<sup>14</sup> Kumpfert, in Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Gesamtkommentar, Essen, 2007, § 53 Abs. 1, Rn. 1.2.

<sup>15</sup> z. B. das VG München, Beschluss vom 18.7.2017 – M 3 K 15.3416, hier zitiert aus SchulRecht 5/2019, 143: „Eine Ordnungsmaßnahme kann auch aus generalpräventiven Gründen gerechtfertigt sein, um zu zeigen, dass die Schule keine Gewalt toleriert (...)“ oder das VG München, Urteil vom 11.2.2014 – M 3 K 123507: „Es kann der Schule daher – auch aus generalpräventiven Gründen (...) – nicht verwehrt werden, solch einem Verhaltensmuster durch eine so einschneidende Ordnungsmaßnahme, wie sie die Entlassung von der Schule darstellt, zu begegnen.“

<sup>16</sup> Kumpfert (Fn. 16); zur Abgrenzung von Spezial- und Generalprävention siehe weiterhin: Müller, Schulrecht mal anders! Die wichtigsten Fälle zum Schulordnungs- und Haftungsrecht NRW, Köln, 2018, S. 5.

<sup>17</sup> OVG NRW, Beschluss vom 8.3.2016 – 19 A 108/14; SchulR 1/2018, 18-20.

<sup>18</sup> OVG NRW, Beschluss vom 17.9.2014 – 19 B 985/14. In dieser Streitigkeit ging es allerdings nicht um Verspätungen, sondern um ein schwerer wiegendes Fehlverhalten, nämlich die bedingt vorsätzliche rufschädigende Einstellung kompromittierenden Foto- bzw. Videomaterials von einem Lehrer in ein soziales Netzwerk; SchulR 3-4/2015, 50-52.

<sup>19</sup> Kumpfert (Fn. 16).

<sup>20</sup> VG Augsburg, Beschluss vom 24.7.2018 – 3 S 18.1253, SchulR 2/2019, 46 f.

<sup>21</sup> Dazu die Diplompsychologin und Lehrerin Hubrig: „Für das Verhalten ihres Kindes in der Schule sind Eltern in der Regel nicht verantwortlich, es sei denn, sie entwerten Lehrer und untergraben damit deren Autorität.“ Hubrig, Die Richtung von Gesprächen in der Schule verändern. Lösungsorientierte Kommunikationsstrategien, Pädagogik 11/2015, 31.

S. 2 SchulG NRW bestimmt; für Auszubildende von Berufsschülern ist die Mitverantwortung für die Erfüllung der Schulpflicht in §§ 41 Abs. 2 SchulG NRW, 14 Abs. 1 Nr. 4 BBiG geregelt.

### 3. Abgrenzung zwischen Schulrecht und Strafrecht

Zum Verständnis der mit § 53 SchulG NRW verfolgten Zwecke kann eine Abgrenzung gegenüber dem Strafrecht hilfreich sein. Schulrechtliche Reaktionen auf Pflichtverletzungen von Schülern mögen von diesen und ihren Eltern subjektiv als Sanktionen empfunden werden, einen strafenden Charakter im Sinne des Strafrechts haben sie in den meisten Bundesländern nicht. Insbesondere gehört Nordrhein-Westfalen nicht zu den wenigen Bundesländern, in denen schwere Verstöße gegen die Schulpflicht auch strafrechtlich verfolgt werden können.<sup>22</sup>

Müller vertritt dazu die Ansicht: „Bei erzieherischen Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen handelt es sich nicht um Strafen im Sinne des Strafgesetzbuches, weil ihnen kein Vergeltungs- oder Sühnegerade zugrunde liegt.“<sup>23</sup> Dem ist im Ergebnis zuzustimmen, man sollte aber die besondere Regelung des § 53 Abs. 2 S. 1 SchulG NRW nicht übersehen, die Maßnahmen mit dem Ziel der Wiedergutmachung unter den erzieherischen Einwirkungen auflistet. Solche Maßnahmen zur Wiedergutmachung können der Wiederherstellung des Schulfriedens dienlich sein. Hier ist durchaus eine Analogie zu dem aus dem Strafrecht bekannten Strafzweck der Vergeltung zu erkennen.<sup>24</sup> Strafrecht und Schulrecht sind einander nicht völlig wesensfremd, aber das macht aus dem Schulrecht noch kein Strafrecht.

Schröder trägt zur Klarstellung bei: „Anders als die Erziehungsmittel, denen als pädagogische Maßnahme ein bestrafendes Element – im Sinne von ‚Fehlverhalten vor Augen führen‘ – innewohnen kann, sind Ordnungsmaßnahmen keine Strafen.“<sup>25</sup> Man sollte sich von der eher allgemeinsprachlichen Bezeichnung nicht-strafrechtlicher Sanktionen als „strafendes Element“ nicht in die Irre führen lassen.<sup>26</sup>

Wesentliche Unterschiede zwischen dem Strafrecht und dem Schulrecht ergeben sich schon aus dem in Art. 20 Abs. 2 GG verankerten Prinzip der Gewaltenteilung<sup>27</sup>: Für die Ahndung von Straftaten sind ausschließlich die Strafgerichte, also Institutionen der dritten Gewalt (Judikative) zuständig, während die Anwendung des Schulrechts eine verwaltende Aufgabe ist, die in das Tätigkeitsfeld der zweiten Gewalt (Exekutive) fällt, in dem öffentliche<sup>28</sup> Schulen als Behörden agieren. Die

für ein Strafverfahren geltenden Regeln sind im Schulrecht nicht anwendbar: „Die Sachverhaltsermittlung der Schule bei einer Schulordnungsmaßnahme unterliegt auch nicht der Formensstrengung des Strafprozessrechts.“<sup>29</sup>

Eine Bestrafung nach den Regeln des Strafrechts setzt zwingend ein Verschulden voraus, vgl. §§ 15, 46 Abs. 1 S. 1 StGB. Die in § 19 StGB festgelegte Altersgrenze von 14 Jahren für die Strafmündigkeit gilt im Schulrecht nicht.<sup>30</sup> Weiterhin ist das im Strafrecht geltende verfassungsrechtliche Verbot einer Doppelbestrafung (vgl. Art. 103 Abs. 3 GG) nicht auf die erzieherischen Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen der Schulen anwendbar.<sup>31</sup>

Schließlich werden im Strafrecht und im Schulrecht verschiedene Zwecke verfolgt: „Denn die schulischen Ordnungsmaßnahmen sind ausschließlich zukunftsgerichtete pädagogische Maßnahmen (Prävention), aber keine ‚Schulstrafen‘, mit denen der Gesetzgeber das Fehlverhalten des Schülers in der Vergangenheit ahnden oder disziplinieren will.“<sup>32</sup>

### C. Konkrete Anwendungsbeispiele

Die Bandbreite verschiedener Ursachen für Verspätungen und der mit der Verspätung einhergehenden bzw. der Verspätung folgenden unterschiedlichen Verhaltensweisen schließt pauschalisierte schulrechtliche Reaktionen aus und erfordert stattdessen eine differenzierte Betrachtung der Umstände des Einzelfalles. Die Eignung erzieherischer Einwirkungen oder Ordnungsmaßnahmen<sup>33</sup> hängt vom Alter bzw. der Einsichtsfähigkeit und allgemein vom Charakter der Schüler ab. Ein Vorgehen nach dem Prinzip des „one size fits all“ ist rechtlich nicht vertretbar. Das verdeutlichen die folgenden konkreten Fallbeispiele.

- a) Ein Schüler leistet einer auf dem Schulweg ange-troffenen verletzten Person erste Hilfe.

Im Fall a) ist eine Anwendung von erzieherischen Einwirkungen oder gar Ordnungsmaßnahmen schon deshalb ausgeschlossen, weil der Schüler, der anderen bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not erste Hilfe leistet, der in § 323c Abs. 1 StGB (unterlassene Hilfeleistung) formulierten Rechtspflicht folgt. Hier steht das Verfassungsrecht, nämlich der durch § 323c StGB strafrechtlich abgesicherte Schutz des menschlichen Lebens und die körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, als höherrangiges Recht der Verfolgung der Zwecke des § 53 Abs. 1 SchulG NRW entgegen. Das SchulG NRW trägt der Rangordnung der Rechtsgüter

<sup>22</sup> Avenarius/Füssel, Schulrecht, Ein Handbuch für die Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft, Kronach, 8. Aufl., 2010, S. 372; Straftatbestände mit Schulbezug in: § 66 Bremisches SchulG, § 114 Hamburgisches SchulG, § 182 Hessisches SchulG, § 17 Abs. 4 SchulpflichtG Saarland.

<sup>23</sup> Müller (Fn. 18).

<sup>24</sup> Kindhäuser/Hilgendorf, Strafgesetzbuch, Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden, 8. Aufl., 2020 zu Rn. 18 f. vor § 1; vgl. auch den in § 46 a StGB geregelten Strafmilderungsgrund des Täter-Opfer-Ausgleichs.

<sup>25</sup> Böhm, Grundkurs Schulrecht II, Zentrale Fragen zur Aufsichtspflicht und zu Erziehungs- und Ordnungsmaßnahmen, Kronach, 2007, S. 37; Schröder (Fn. 3), S. 41; ebenso Oeynhausen/Birnbaum, Schulrecht Nordrhein-Westfalen, Handbuch für die Praxis, Stuttgart u. a., 2. Aufl., 2005, Rn. 347, S. 171 sowie van den Hövel (Fn. 3), S. 207.

<sup>26</sup> Ungenauigkeiten in Definitionen rechtlicher Begriffe bzw. eine Vermischung von enger gefassten Fachbegriffen einerseits mit Begriffen aus der Allgemeinsprache mit größerem Bedeutungsumfang andererseits können klaren Erkenntnissen im Wege stehen: „Nun ist die Definition eines Begriffs nicht ein Selbstzweck oder eine ästhetische Spielerei, sondern sie soll uns Regeln für die Anwendung dieses so eingeführten Ausdrucks liefern. Je klarer die Definition ist, desto einfacher ist die auf diese Weise gegebene Regel zu handhaben, und je verworrener sie ist, umso schwerer kann man sie in korrek-

ter Weise gebrauchen und umso leichter kann man auf diese Weise Feblschlüssen unterliegen oder aber Trugschlüsse verdecken.“ Essler, Wissenschaftstheorie I, Definition und Reduktion, Freiburg/München, 1970, S. 68.

<sup>27</sup> zur Gewaltenteilung: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München, 15. Aufl., 2015, Art. 20 Abs. 2 GG, Rn. 32 ff.; Ipsen, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, München, 27. Aufl. 2015, Rn. 755-758, S. 206 ff.

<sup>28</sup> Der Einfachheit halber bleiben hier Schulen in privater Trägerschaft außerhalb der Betrachtung, vgl. Art. 7 Abs. 4 und 5 GG, Art. 8 Abs. 4 Verfassung NRW.

<sup>29</sup> OVG NRW, Beschluss vom 27.3.2017 – 19 A 508/16; Müller (Fn. 18), S. 35.

<sup>30</sup> Müller (Fn. 18), S. 5.

<sup>31</sup> Müller (Fn. 18), S. 5.

<sup>32</sup> OVG NRW, Beschluss vom 27.3.2017 – 19 A 508/16.

<sup>33</sup> Auf die Darstellung von Verwaltungsmaßnahmen wie Bußgelder zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten oder von Verwaltungszwangsmitteln wie die Vorführung oder das Verwaltungszwangsgeld, die bei schweren bzw. häufigen Verstößen gegen die Schulpflicht in Frage kommen, geht dieser Aufsatz nicht ein.

unter anderem durch § 2 Abs. 2 SchulG NRW ausdrücklich Rechnung, denn dort sind die Achtung der Würde des Menschen und die Bereitschaft zu sozialem Handeln als vornehmste Erziehungsziele genannt. Weiterhin sollen Schüler gem. § 2 Abs. 6 Nr. 6 SchulG NRW lernen, die grundlegenden Normen des Grundgesetzes (hier z. B. das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) zu verstehen. Pädagogische Gründe sprechen dafür, in diesem Fall die Unterrichtsstörung durch die Verspätung hinzunehmen und den Schüler für die geleistete erste Hilfe zu loben.<sup>34</sup>

- b) Das von dem Schüler genutzte Verkehrsmittel, das bisher zuverlässig und pünktlich gefahren ist, verspätet sich aufgrund eines Verkehrsunfalles oder einer technischen Panne.
- c) Wegen einer Straßensperrung aus Anlass der Räumung einer Bombe ist das Schulgebäude nur über einen Umweg von 10 Min. zu erreichen.

Auch in den Fällen b) und c) wären schulrechtliche Maßnahmen als Reaktion auf die geschilderten Verspätungen abwegig. Zwar setzt § 53 SchulG NRW das Verschulden als subjektives Element für die Ahndung von Störungen nicht zwingend voraus.<sup>35</sup> In den Fällen b) und c) werden die Schüler nicht aufgrund von ihnen zu vertretender und daher nicht vermeidbarer Umstände davon abgehalten, pünktlich zum Unterricht zu erscheinen. Die Beweispflicht für die Ursachen einer Verspätung liegt bei den minderjährigen Schülern bei den Eltern; Volljährige können sich selbst entschuldigen, §§ 43 Abs. 2, 123 Abs. 2 SchulG NRW.<sup>36</sup> Zum Teil bieten Verkehrsbetriebe (z. B. die Deutsche Bahn) Nachweise für Ausfälle und Verspätungen an, die von Schülern abgerufen und der Schule vorgelegt werden können.

Man wird in solchen Fällen gut nachvollziehbarer Entschuldigungen von der strengen und rein formalen Anwendungen des § 53 SchulG NRW absehen, die nur auf das objektive Vorliegen einer Störung abstellt und das Fehlen einer subjektiven Verantwortlichkeit für eine Verspätung außer Acht lässt und deshalb auf erzieherische Einwirkungen oder gar Ordnungsmaßnahmen verzichten.

- d) Auf dem Weg zur Klasse wird eine ein Schüler von seiner Schul- oder Bildungsgangleitung angesprochen und aufgehalten, um dringende schulische Angelegenheiten zu klären.
- e) Ein Schüler einer Berufsschulklasse, dessen Unterricht erst um 09:45 Uhr beginnt, kommt zu spät, weil der Ausbildungsbetrieb dem Auszubildenden noch (betriebliche) Aufgaben auferlegt hat, die er aber nicht mehr vollständig vor dem Beginn des Unterrichts erfüllen konnte.

Die Fälle d) und e) sind den Sachverhalten b) und c) nicht unähnlich, weisen aber weitere Besonderheiten auf. In beiden Situationen geraten die sich verspätenden Schüler in eine objektive Pflichtenkollision. Der Pflicht zum regelmäßigen und pünktlichen Unterrichtsbesuch gem. § 43 Abs. 1 SchulG NRW steht im Fall d) die Pflicht des § 42 Abs. 3 S. 3 SchulG NRW entgegen, die Anordnungen von Lehrern sowie der

Schulleitung zu befolgen, d. h. sich dem Gespräch zu stellen. Im Fall e) entsteht ein Konflikt dadurch, dass Auszubildende einerseits gem. § 13 Nr. 1 BBiG die ihnen im Rahmen ihrer Berufsausbildung aufgetragenen Aufgaben sorgfältig auszuführen und gem. § 13 Nr. 3 BBiG den ihnen erteilten Weisungen zu folgen haben und andererseits von ihren Ausbildenden gem. § 15 Abs. 1 Nr. 1 BBiG für die Teilnahme am Berufsschulunterricht freizustellen sind. In beiden Fällen sind die Schüler in einer untergeordneten Position, wobei sich die Unterordnung im Falle d) bereits daraus ergibt, dass das Schulverhältnis gem. § 42 Abs. 1 SchulG NRW öffentlich-rechtlicher Natur ist. Im Falle e) ergeben sich die Pflichten aus dem öffentlich-rechtlichen Schulverhältnis wie aus dem gem. § 10 BBiG privatrechtlich geschlossenen Ausbildungsvertrag.

In diesen Fällen von den Schülern einzufordern, dass sie der Pflicht zur pünktlichen Teilnahme am Unterricht den Vorrang einräumen, würde die Forderung eines eigenverantwortlichen Handelns entsprechend der Erziehungsziele des gem. § 2 Abs. 4 S. 2 und 3 SchulG NRW überspannen. Dennoch wäre ein verständnisvolles erzieherisches Gespräch mit den Schülern über die Pflichtenkollision und die Suche nach Lösungsmöglichkeiten zu empfehlen. Parallel dazu sollte die Schule zur Vermeidung solcher Verspätungen im Fall d) intern, z. B. im Rahmen einer Lehrerkonferenz, auf eine Klärung drängen; im Fall e) wäre das Gespräch mit dem Ausbildungsbetrieb und eventuell mit der für die Überwachung der Ausbildung gem. § 76 Abs. 1 BBiG zuständigen Stelle (z. B. eine Kammer) zu führen. Von einer Verfolgung von Verspätungen durch stärker belastende erzieherische Einwirkungen oder gar durch Ordnungsmaßnahmen wird man absehen.

Die Erwartung, dass durch erzieherische Einwirkungen und mildere Ordnungsmaßnahmen Störungen des Unterrichts durch Verspätungen in der Zukunft völlig ausgeschlossen werden könnten, kann begründet sein, kann sich aber auch als unrealistisch erweisen. Die Voraussetzung der Geeignetheit ist aber bereits erfüllt, wenn die Zahl der künftigen Verspätungen durch eine Förderung der Tugend der Pünktlichkeit zumindest verringert werden kann.

Wiederholte Verspätungen eines Schülers können belegen, dass die vorausgegangene erzieherische Einwirkung nicht die gewünschte Wirkung zeigt und somit auch weitere erzieherische Einwirkungen ungeeignet sind, sodass man zu Ordnungsmaßnahmen übergehen sollte.

- f) Ein Schüler leidet unter Hypersomnie (Tagesschläfrigkeit) und kann entsprechende Ausfälle mit einem ärztlichen Attest belegen.

Bei der im Fall f) geschilderten krankheitsbedingten Verspätung steht zunächst im Vordergrund, dass eine durch Hypersomnie bedingte Verspätung nicht von einem Schüler zu verantworten ist. Wie auch bei anderen Krankheiten, die nicht oder nicht vollständig heilbar sind, bei denen aber z. B. durch eine symptombezogene Medikation Linderungen möglich sind, sollte in einem pädagogischen Gespräch unter Einbezug der Eltern ausgelotet werden, inwieweit die Schule Hilfen zu einer Verringerung der Probleme bieten kann und ob bereits alle therapeutischen Möglichkeiten ausgeschöpft

<sup>34</sup> Böhm zeigt auf, dass erzieherische Maßnahmen nicht unbedingt belastend wirken müssen, sondern auch als positive Sanktionen erfolgreich sein können. Böhm (Fn. 27); S. 40, vgl. § 51 Abs. 1 S. 2 Thüringer SchulG.

<sup>35</sup> S. Kumpfert (Fn. 16).

<sup>36</sup> „Hält der Lehrer eine Erklärung nicht für glaubwürdig, trägt der Schüler die Beweislast, da feststeht, dass er nicht pünktlich ist (...).“ so Böhm, Verspätung und Ausschluss von der laufenden Stunde, Zugleich Besprechung von OVG Hamburg, Beschluss vom 21.2.2019 – 1 Bs 10/19, SchulR 6/2019, 165.

werden. Dass andere Maßnahmen geeignet sein könnten, ist nur schwer vorstellbar.

- g) Ein Schüler gibt an, verschlafen zu haben.
- h) Ein Schüler kommt morgens schlecht aus dem Bett, weil er sich bis spät in die Nacht mit Computerspielen beschäftigt oder sich auf sogenannten sozialen Plattformen tummelt.

Solche Verspätungen sind, insbesondere im Wiederholungsfall, schulseits nicht duldbar. In den Fällen g) und h) kann ebenfalls schon die erzieherische Einwirkung des pädagogischen Gespräches den angestrebten Erfolg erzielen, indem dem Schüler bewusst gemacht wird, dass häufige Verspätungen seinen eigenen Lernerfolg sowie den Lernprozess der übrigen Klasse beeinträchtigen können.

Das allgemeine Pflichtbewusstsein der Schüler, insbesondere die Tugend der Pünktlichkeit ist unterschiedlich ausgeprägt. Es gibt durchaus wohlherzogene Schüler, die mit Verständnis auf eine mahnende Ansprache reagieren, aber deren Zahl scheint rückläufig zu sein.<sup>37</sup> Schuetze beobachtet, dass immer mehr Jugendliche „(...) wenig stabile Wertordnungen, Orientierung und Lernmotivation von zu Hause mitbringen.“<sup>38</sup>

Er beklagt, dass junge Menschen durch die Nutzung digitaler Medien ungünstigen Einflüssen unterliegen: „Diese neuen Kulturformen, die auf virtuelle Kommunikation und Unterhaltung sowie auf (realen) Konsum und Kommerz abstellen, sind mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule oft nicht oder nicht leicht in Einklang zu bringen.“<sup>39</sup>

Die pädagogische Herausforderung bei der Auswahl eines geeigneten Mittels besteht nicht zuletzt darin, den jeweiligen Charakter bzw. die Einsichtsfähigkeit des Schülers richtig einzuschätzen und eine Maßnahme darauf abzustimmen. Allein die Bereitschaft zu einer Verhaltensänderung muss noch nicht zwingend zu einer tatsächlichen besseren Wahrnehmung der Pflichten führen: „Auch wenn der Schüler einsieht, dass er sich ändern muss, weiß er längst noch nicht, wie er das hinbekommen kann. Denn ein gewohntes Verhaltensmuster aufzugeben ist nicht einfach. Dazu benötigt er ein kompetenzfokussierendes Gespräch.“<sup>40</sup>

Wenn die Betroffenen dagegen wenig plausible Gründe oder gar Ausreden zur Entschuldigung vortragen, ist das ein Indiz für einen Mangel an Einsicht. Bei schwer oder gar völlig uneinsichtigen Schülern können sich einzelne erzieherische Einwirkungen oder sogar generell erzieherische Einwirkungen von vornherein als ungeeignet darstellen. Gleichwohl wird man in der schulischen Praxis unter Berücksichtigung der Unsicherheiten einer Prognose einer möglichen Ungeeignetheit des gewählten Mittels in aller Regel zunächst eine erzieherische Einwirkung anwenden. Das im vorausgehenden Absatz beschriebene pädagogische Gespür für die Wirksamkeit einer Maßnahme im Einzelfall lässt sich aber nicht durch das Abhaken starrer schematischer oder typisierter Vorausset-

zungen, wie zum Beispiel „auf sechs Verspätungen folgt eine Einladung zur Teilkonferenz“, ersetzen.

In den Fällen g) und h) könnte unter Einbezug der gesetzlichen Vertreter auf die Beachtung des Schlafbedürfnisses der Schüler hingewiesen und eine verbesserte Aufstehroutine angeregt werden (vielleicht reicht das Signal eines Weckers nicht; vielleicht kann der gesetzliche Vertreter in Wahrnehmung seines Erziehungsrechts aus Art. 6 Abs. 2 GG und der sich daraus ableitenden Verantwortung für die regelmäßige Teilnahme am Unterricht gem. § 41 Abs. 1 SchulG NRW dem zur Aufstehhemmung neigenden Schüler aus dem Bett helfen).

- i) Ein Schüler trägt vor, morgens oft Kreislaufprobleme zu haben, ohne eine Erkrankung belegen zu können.

Im Falle i) wäre zu prüfen, ob die morgendlichen Kreislaufprobleme nicht nur eine Ausrede, sondern durch eine ärztliche Bescheinigung nachweisbar sind. An die zweite Möglichkeit wäre die Frage anzuknüpfen, ob das Problem nicht durch Medikamente oder andere therapeutische Mittel oder schlicht ein früheres Aufstehen gelöst werden kann.

- j) Ein Schüler macht eine Verspätung des genutzten Verkehrsmittels geltend, das sich schon mehrfach als unzuverlässig herausgestellt hat.

Im Fall j) sollte die Schule in einem pädagogischen Gespräch anregen, ein fahrplanmäßig früheres Verkehrsmittel zu nutzen, soweit das dem Alter und Entwicklungsstand des Schülers zumutbar ist.<sup>41</sup>

- k) Ein Schüler kommt nicht zur ersten Stunde des Schultages, sondern nach einer Pause oder einer Freistunde zu spät zum Unterricht.

Ob der Schüler hier eine akzeptable Entschuldigung vortragen kann, erscheint sehr fraglich, weil er sich schon in dem Schulgebäude bzw. auf dem Schulgelände befunden haben dürfte und objektiv nachvollziehbare Gründe für das Zuspätkommen schwer vorstellbar sind. Die Vermutung einer Verspätung aus Unachtsamkeit oder sogar einer vorsätzlichen Pflichtverletzung liegt hier nahe.

- l) Ein Schüler versucht erst gar nicht, eine Verspätung zu entschuldigen.

Im Falle l) könnte es sein, dass der Schüler die Notwendigkeit des pünktlichen Erscheinens gar nicht einsieht oder sich sogar allgemein erzieherischen Einwirkungen gegenüber sperrt. Hier wird man zunächst versuchen, mit dem Standardmittel eines erzieherischen Gespräches (auch mit den Eltern) an die Einsicht des Schülers zu appellieren und auf eine Verhaltensänderung hinzuwirken. Der Erfolg der schulischen Erziehungsarbeit hängt oft stark davon ab, ob eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Eltern möglich ist. Es gibt in der schulischen Praxis Fälle, in denen die Eltern erzieherische Einflüsse durch die Schule ablehnen.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Seit über einem Jahrzehnt stellt sich aber zunehmend folgendes Problem: „Unverkennbar tun sich immer mehr Familien, aus welchen Gründen auch immer, schwer, ihrer Erziehungsaufgabe gerecht zu werden. Das bringt es unvermeidbar mit sich, dass die Schule in nicht wenigen Fällen Erziehungs- und Betreuungsaufgaben übernehmen muss, die früher ganz selbstverständlich von den Eltern wahrgenommen wurden.“ Avenarius/Füssel (Fn. 24), S. 17. Vernachlässigen Eltern ihre Erziehungspflichten, belastet das die schulische Arbeit.

<sup>38</sup> Schuetze (Fn. 8), S. 46.

<sup>39</sup> Schuetze (Fn. 8), S. 46.

<sup>40</sup> Hubrig (Fn. 23), S. 29.

<sup>41</sup> Vgl. dazu: „Dementsprechend haben die Eltern minderjähriger Schüler/innen dafür zu sorgen, dass ihre Kinder so rechtzeitig ihre Wohnung verlassen, dass sie unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse und der jeweiligen Witterungsbedingungen pünktlich die Schule erreichen.“ Bültner, in Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Gesamtkommentar, Essen, 2023, § 43 Abs. 1, Rn 1.3.

<sup>42</sup> Dazu Böhm: „Gegen die Verpflichtung zur Zusammenarbeit verstoßen Eltern und Lehrer, wenn sie glauben, den Bildungserfolg der Kinder und Schüler auch ohne den jeweils anderen erreichen zu können, oder sogar der Auffassung

## D. Weitere Hinweise zu Maßnahmen gegen Verspätungen

In den vorausgegangenen Beispielen wird das erzieherische Gespräch mit einzelnen Schülern und eventuell ihrer Eltern ebenso wie das Gespräch mit der Klasse als Lerngruppe als das Mittel der ersten Wahl genannt: *„Das erzieherische Gespräch und die Ermahnung gehören zum pädagogischen Alltag der Lehrerinnen und Lehrer und sind in jeder Situation zunächst einmal angemessen.“*<sup>43</sup> Sind auch die Zwecke erzieherischer Gespräche durch § 53 Abs. 2 S. 1 SchulG NRW relativ klar vorgegeben, macht diese Vorschrift doch keine strengen Vorgaben dazu, wann, wo, mit welchem Inhalt, in welcher Form und wie oft ein solches Gespräch zu führen ist. Tritt ein Fehlverhalten besonders häufig auf, fordert § 53 Abs. 2 S. 3 SchulG NRW allerdings, dass den Ursachen für das Fehlverhalten in besonderer Weise nachgegangen werden soll. Die Gründe für Pflichtverletzungen können, müssen aber nicht immer in der Schule liegen: *„Oft ist es notwendig, den familiären Kontext, in dem das schulische Problemmuster entwickelt wurde, zu ermitteln.“*<sup>44</sup>

Was die Gesprächsführung betrifft, vertraut der Gesetzgeber auf die pädagogischen Kompetenzen der Lehrer. Der schulische Bildungs- und Erziehungsauftrag kann nur zum Erfolg führen, wenn dem Lehrpersonal ein Freiraum zur eigenverantwortlichen situationsgerechten Anwendung der rechtlich zulässigen Erziehungsmittel eröffnet ist.<sup>45</sup>

Die in § 1 Abs. 1 S. 1 SchulG NRW bestimmten Ziele der Bildung und Erziehung hängen begrifflich wie in der schulischen Praxis eng zusammen und werden sowohl im, aber auch außerhalb des Unterrichts (z. B. durch Einflussnahme auf das Schülerverhalten in den Pausen, vor und nach dem Unterricht) verfolgt.<sup>46</sup> Die Annahme, dass erzieherische Gespräche nur in besonderen Terminen außerhalb des Unterrichts wirksam stattfinden könnten, ist aus § 53 Abs. 2 S. 2 SchulG NRW nicht ableitbar. Auch im laufenden Unterricht finden immer wieder erzieherische Gespräche sowohl mit einzelnen Schülern wie auch mit der ganzen Klasse statt, z. B. zur Vermeidung von Störungen durch unaufgefordertes Reden oder anderes Fehlverhalten.

Schröder fordert, auf Störungen schnell zu reagieren: *„Da Erziehungsmittel explizit pädagogisch wirken sollen, sollten sie möglichst unmittelbar auf die auslösende Handlung erfolgen.“*<sup>47</sup> Der Erfolg erzieherischer Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen hängt immer auch davon ab, ob es sich um zeitnahe Reaktionen auf ein Fehlverhalten handelt: *„Grundsätzlich soll eine Schule unverzüglich nach Kenntnis der Sachlage tätig werden. Dies beruht auf dem Zweck einer Schulordnungsmaßnahme, ein gravierendes pflichtwidriges Verhalten schnellstmöglich zu ahnden, damit auf den Schüler pädagogisch eingewirkt, der Schulfrie-*

*den und Rechte Dritter gewahrt und Nachahmer abgeschreckt werden können.“*<sup>48</sup> Das ist ein Argument dafür, erzieherische Gespräche über Verspätungen nicht aufzuschieben bzw. auszulagern, sondern auch spontan im laufenden Unterricht zu führen.

Seit einigen Jahren hat sich die Idee verbreitet, dass aus dem Arbeitsrecht bekannte Personalführungsinstrument der Zielvereinbarung in der Schule als erzieherisches Mittel einzusetzen. Zunächst ist klarzustellen, dass die Aufzählung der erzieherischen Einwirkungen in § 53 Abs. 2 SchulG NRW beispielhaft, und nicht abschließend ist. Von daher ist das Instrument einer Zielvereinbarung schulrechtlich nicht ausgeschlossen. Zielvereinbarungen könnten z. B. als Mittel gewählt werden, um bei Schülern das Bewusstsein für ihre Eigenverantwortung zu stärken. Man mag eine solches Vorgehen als Ausdruck eines sozialintegrativen Unterrichts bzw. einer partnerschaftlich ausgerichteten Pädagogik verstehen.

Es gibt aber mehrere Gründe, die gegen eine analoge Anwendung der arbeitsrechtlichen Zielvereinbarungen im Schulrecht sprechen.<sup>49</sup> Im Arbeitsrecht dienen Zielvereinbarungssysteme der Leistungsbeurteilung und als Zielbonussystem.<sup>50</sup> Um Fragen der Leistungsbeurteilung geht es beim Umgang mit Verspätungen nicht. Ohnehin ist die Leistungsbeurteilung von Schülern nicht im Arbeitsrecht, sondern durch spezielle schulrechtliche Vorschriften geregelt. Auch der Aspekt, dass Schüler in der Schule nicht in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen, keine Arbeitnehmer der Schule sind und keine Lohnansprüche gegen die Schule haben, ist zu beachten. Das Schulverhältnis ist gem. § 42 Abs. 1 S. 1 SchulG NRW öffentlich-rechtlich und damit – anders als das Privatrecht – eben nicht vom Prinzip der Gleichordnung geprägt.

Erzieherische Gespräche im Sinne des § 53 SchulG NRW gehören zum Gesprächstyp der Kritikgespräche, die eine Lehrkraft als die hierarchisch höherrangige Person führt.<sup>51</sup> Die Herstellung und Aufrechterhaltung der schulischen Ordnung ist die gesetzliche Aufgabe der Lehrer. Über erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen wird einseitig mit Hoheitsgewalt entschieden und für schulische Zielvereinbarungen gilt: *„Solche Vereinbarungen sind allerdings nicht in dem Sinne verbindlich, dass ihre Einhaltung gegebenenfalls mit Zwangsmitteln durchgesetzt oder Verstöße ohne weiteres zum Anlass für die Verhängung förmlicher Ordnungsmaßnahmen genommen werden dürften.“*<sup>52</sup> Zielvereinbarungen könnten sogar den falschen Eindruck erwecken, erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen könnten oder müssten mit den jeweiligen Adressaten ausgehandelt werden. Durch das SchulG NRW ist der rechtliche Rahmen für erzieherische Einwirkungen und Ordnungsmaßnahmen

*sind, der jeweils andere sei kein Partner, sondern Gegner oder ausführendes Organ.“* Böhm, Elternrechte und Elternpflichten, Elternrecht und Recht des Staates im Schulverhältnis, SchulR 3/2021, 71 f.

<sup>43</sup> Kumpfert zu § 53 Abs. 2 unter Nr. 2.2, (Fn. 16); über Gespräche gibt es eine umfangreiche Literatur, z. B. Kowalczyk/Ottich, Grundkurs Schulmanagement V. Gespräche im schulischen Alltag erfolgreich führen, Kronach, 2013 oder Pädagogik, Heft 11/2015, Gespräche und Konferenzen führen.

<sup>44</sup> Hubrig (Fn. 23), S. 28.

<sup>45</sup> Avenarius/Füssel (Fn. 24), S. 489.

<sup>46</sup> Dazu Rux: *„Bildung und Erziehung sind zwangsläufig aufeinander bezogen und gleichermaßen Grundlage für die Entwicklung des Menschen zu einer autonomen Persönlichkeit.“* Rux, Schulrecht, München, 6. Aufl., 2018, S. 49 (Rn. 164).

<sup>47</sup> Schröder (Fn. 3), S. 40.

<sup>48</sup> VG Minden, Beschluss vom 29.6.2012 – 8 L 406/12.

<sup>49</sup> Auch die § 42 Abs. 5 SchulG NRW genannten Bildungs- und Erziehungsvereinbarungen weisen die Schwäche der Unverbindlichkeit auf: *„Diese Vereinbarung ist kein Vertrag im Rechtssinne eines öffentlichen-rechtlichen Vertrages und hat keine rechtlichen Konsequenzen.“* Gampe/Rieger (Fn. 4), § 42 Abs. 5, Rn. 16 Eine differenzierte Betrachtung bei Schuetze (Fn. 8), S. 62.

<sup>50</sup> Senne, Arbeitsrecht, Das Arbeitsverhältnis in der betrieblichen Praxis, Köln, 5. Aufl., 2008, S. 92; vgl. § 87 Abs. 1 BetrVG.

<sup>51</sup> Bartz, Gespräche mit Schülern und Eltern führen, Anregungen und Hilfen für die Erziehungs- und Kommunikationsgestaltung, 2014, S. 185.

<sup>52</sup> Rux (Fn. 48), Rn. 435.

aber verbindlich vorgegeben. Zwar könnten Beschlüsse der Schulkonferenz die Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Eingreifens konkreter beschreiben. Rechtlich sind solche Festlegungen problematisch, da sie die pädagogische Freiheit des Lehrpersonals gem. § 57 Abs. 1 SchulG NRW möglicherweise unzulässig beschränken und gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gem. § 53 Abs. 1 S. 3 SchulG NRW verstoßen können.<sup>53</sup>

Spontan und als zeitnahe Reaktion auf eine Störung durch Verspätung können Schüler damit beauftragt werden, eine Art Besinnungsaufsatz<sup>54</sup> zu verfassen, der geeignet ist, ihnen das Fehlverhalten zu verdeutlichen. In Einzelfällen könnte das die Eigenverantwortung stärken; ob diese erzieherische Einwirkung im konkreten Fall überhaupt Erfolg versprechen kann, obliegt der pädagogischen Einschätzung der Lehrer. Mehrfach wird man dieses Erziehungsmittel bei demselben Schüler kaum anwenden.

Weiterhin gehört zu den spontan anwendbaren erzieherischen Einwirkungen der Ausschluss von der laufenden Stunde. Allein vom Wortlaut<sup>55</sup> des § 53 Abs. 2 Satz 1 SchulG NRW her (grammatische Auslegung) ist der Ausschluss vom Unterricht auf eine einzelne Stunde beschränkt, die in der Regel 45 Minuten umfasst. Diese Auslegung ist auf inhaltlich klar getrennte Unterrichtseinheiten bzw. auf Stunden, zwischen denen eine Pause liegt, problemlos anwendbar, denn dort stellt die Rückkehr eines Schülers keine bzw. keine intensive erneute Störung des Unterrichts dar. Eine andere Situation ist gegeben, wenn zwei Unterrichtsstunden in einem Zug, d. h. ohne dazwischen liegende Pause, als Doppelstunde angeboten werden (z. B. im Sportunterricht). Hier kann die Rückkehr einer eines Schülers, die bzw. der zuvor wegen Zuspätkommens von der laufenden ersten Stunde ausgeschlossen wurde, zu einer weiteren Störung führen. Das wäre zweckwidrig. Stellt man im Wege der teleologischen Auslegungsmethode auf den Zweck der Vorschrift ab, kommt man zu dem Ergebnis, dass ein Ausschluss auch von einer laufenden Doppelstunde ausnahmsweise geboten sein kann.

Der Ausschluss von der laufenden Stunde führt zu einer Belastung der Schüler, weil der Zuspätkommende auch den Rest der Unterrichtsstunde versäumt und selbständig nacharbeiten muss. Für den Betroffenen wie für die ganze Klasse ist diese temporäre Ausgrenzung ein deutliches Signal. Nach einem Beschluss des OVG Hamburg ist aber die Intensität der Belastung nicht allzu hoch: *„Jedenfalls bleibt der Umfang des faktischen Unterrichtsausschlusses weit unterhalb der Grenzen einer förmlichen Ordnungsmaßnahme und ist die Maßnahme auch sonst nur von objektiv geringe Eingriffsintensität.“*<sup>56</sup> Im Unterschied zu einer jüngeren Schülerschaft wirft die Aufsicht beim Ausschluss von der laufenden Stunde bei fast volljährigen oder bereits volljährigen Schülern der Sekundarstufe II allenfalls Probleme auf, *„wenn ungewöhnliche Umstände des Einzelfalles hinzutreten.“*<sup>57</sup> Der Aufsichtspflicht kann genügt werden, indem den vom Unterricht Ausgeschlossenen klare

Verhaltensregeln vorgegeben werden (z. B. Aufenthalt in der Pausenhalle oder einem anderen geeigneten Raum, Erfüllung einer Aufgabe, Unterlassen von weiteren Störungen).

Das Kriterium einer schnellen Reaktion auf eine Verspätung erfüllt eine schriftliche Missbilligung des Fehlverhaltens, gerichtet an Schüler und ihre Eltern, nur bedingt. Es ergibt sich eine Verzögerung daraus, dass ein Lehrer erst eine entsprechende Nachricht verfassen muss, was im laufenden Unterricht kaum möglich sein wird. Weiterhin wird die Übermittlung des Schreibens etwas Zeit beanspruchen. Ein schriftlicher Tadel auf dem Briefpapier der Schule kann aber eine stärkere Wirkung entfalten als eine mündliche Zurechtweisung.

Die Aussagekraft bzw. Wirkung erzieherischer Einwirkungen kann auch dadurch verstärkt werden, dass für den Fall der Wiederholung des Fehlverhaltens stärker belastende Maßnahmen angedroht werden.

Zu den Fragen der Erforderlichkeit als Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit führt Brune allgemein aus: *„Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und insbesondere der Geltung des Übermaßverbotes ist es geboten, stets zu dem mildesten möglichen Mittel zu greifen. Die Bestimmung dieses mildesten Mittels ist indessen nicht von starren Voraussetzungen abhängig, sondern bemisst sich nach den Umständen des Einzelfalles.“*<sup>58</sup>

Verspätungen müssen minutengenau ins Klassenbuch eingetragen werden. Grundsätzlich kann auf jede Verspätung ad hoc mit einem (auch kurzen) erzieherischen Gespräch im Klassenraum, einer Ermahnung, einer Beauftragung mit einblicksfördernden Aufgaben und/oder dem Ausschluss von der laufenden Stunde reagiert werden. Eine Kombination dieser erzieherischen Einwirkungen ist möglich. Im Wiederholungsfalle sollte man um die Unterstützung des Elternhauses nachsuchen (Gespräch mit den Eltern zur Klärung der Ursachen, schriftliche Missbilligung des Fehlverhaltens).

Ob auf der Basis einer oder mehrerer Pflichtverletzungen eines Schülers rechtmäßig erzieherische Einwirkungen angewendet oder Ordnungsmaßnahmen verhängt werden können, ist eine Ermessensentscheidung, über die nicht anhand eines numerisch bestimmten Maßstabs entschieden werden kann, sondern immer nur unter Berücksichtigung der Besonderheiten des konkreten Falles.

Zur Sicherung der Beweislage im Falle später zur Verhandlung stehenden Ordnungsmaßnahmen sollten nicht nur die Verspätungen, sondern auch die darauf angewendeten erzieherischen Einwirkungen im Klassenbuch vermerkt werden. Das hat auch den Vorteil, dass auch die anderen in der Klasse eingesetzten Lehrer davon Kenntnis nehmen und bei ihren pädagogischen Handlungen in ihrem Unterricht berücksichtigen können.

Die Vorschrift des § 53 SchulG NRW macht keine Mindestvorgaben dazu, welche oder wie viele erzieherische Einwirkungen angewendet werden müssen, bevor man zu Ordnungsmaßnah-

<sup>53</sup> Vgl. Meik (Fn. 15).

<sup>54</sup> Der Beitrag ohne Verfasserangabe: Schriftliche Ausarbeitung als Erziehungsmaßnahme, SchulR 3-4/2016, 47-49 berichtet über den Beschluss des VG Berlin vom 15.1.2014 – 3 L 1.14 über eine solche Maßnahme.

<sup>55</sup> Zu den juristischen Auslegungsmethoden: *Engisch*, Einführung in das juristische Denken, Stuttgart, 12. Aufl., 2018, S. 95 ff.; *Möllers*, Juristische Methodenlehre, München, 2017, 101 ff.; *Reimer*, Juristische Methodenlehre, Baden-Baden, 2016, S. 136 ff.; *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, Eine Einführung, München, 5. Aufl., 1990, S. 39-41.

<sup>56</sup> OVG Hamburg, Beschluss vom 21.2.2019 – 1Bs 10/19; ebenso wie das Gericht geht Böhm in seiner Besprechung dieses Beschlusses davon aus, dass sich der Ausschluss von der laufenden Stunde auf maximal 44 Minuten beschränkt. *Böhm*, Verspätung und Ausschluss von der laufenden Unterrichtsstunde, SchulR 6/2019, 164.

<sup>57</sup> *Böhm*, Der Ausschluss von der laufenden Stunde, Erzieherische Einwirkung und Aufsichtspflicht, SchulR 7-8/2009, 77.

<sup>58</sup> *Brune*, Ordnungsmaßnahmen, Die Rangfolge und das Verhältnis zu Straftaten, SchulR 2/2003, 26.

men übergeht. Sogar der Beschluss einer Ordnungsmaßnahme ohne vorausgehende erzieherische Einwirkungen ist möglich, wird aber gegen das Übermaßverbot verstoßen, wenn zu den Verspätungen nicht noch weiteres schwerwiegendes Fehlverhalten tritt.<sup>59</sup>

Sobald aber klar ist, dass erzieherische Einwirkungen keinen Erfolg versprechen und somit nicht geeignet sind, wird man unter Anwendung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit zu den stärker einwirkenden Ordnungsmaßnahmen übergehen. Es wäre ein Missverständnis, die Ordnungsmaßnahmen müssten genau in der vom Gesetz genannten Reihenfolge abgearbeitet werden. Zwar entspricht die Aufzählung der Ordnungsmaßnahmen in § 53 Abs. 3 Nr. 1-7 SchulG NRW grundsätzlich der steigenden Belastungswirkung gegenüber Schülern. Mehrere Gerichtsurteile<sup>60</sup> belegen aber, dass unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles auch unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit mildere Ordnungsmaßnahmen übersprungen werden können, z. B. das VG Münster: „Wie sich aus dem verfassungsrechtlichen Erfordernisprinzip und § 53 Abs. 3 SchulG NRW ergibt, muss die Schule jedenfalls im Grundsatz der milderen Ordnungsmaßnahme den Vorzug vor der schwereren geben. § 53 Abs. 3 SchulG NRW

*benennt die möglichen Schulordnungsmaßnahmen nicht in zufälliger Reihenfolge, sondern abgestuft nach der Schwere der Belastung für den einzelnen betroffenen Schüler. Dabei muss die Schule nicht stets jede Stufe der in § 53 Abs. 3 SchulG NRW aufgezählten Ordnungsmaßnahmen durchlaufen, sondern kann unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall auch eine mildere Ordnungsmaßnahme überspringen. Die Entscheidung darüber hat die Schule im Rahmen der ihr obliegenden Ermessensentscheidung je nach Art und Schwere des Fehlverhaltens und der Persönlichkeit des Schülers, insbesondere seiner Einsichtsfähigkeit, zu treffen.*“ Dabei wird man die Intensität der von einer Verspätung ausgehenden Störung der Unterrichtsordnung und gegebenenfalls weitere Pflichtverletzungen in einer Gesamtbeurteilung mitberücksichtigen.

Zuletzt sei daran erinnert, dass die Erziehung zur Pünktlichkeit nur gelingen kann, wenn Lehrer den Schülern ein gutes Vorbild bieten, indem sie selbst pünktlich zum Unterricht erscheinen. Wer sich erst nach dem akustischen Zeichen für den Unterrichtsbeginn (Klingeln oder Gong) aus dem Lehrzimmer auf den Weg macht, kann nicht pünktlich im Klassenraum erscheinen.

---

<sup>59</sup> So hat z. B. das OVG NRW mit Beschluss vom 8.3.2016 – 19 A 108/14 die Rechtmäßigkeit eines schriftlichen Verweises, mit der die Schule auf das schwere Fehlverhalten einer Schülerin durch Beleidigung einer Mitschülerin reagiert hat, bestätigt. Der Leitsatz des zuvor angerufenen VG Arnsberg lautet: „Der in § 53 Abs. 1 Satz 4 SchulG NRW normierte Vorrang erzieherischer Einwirkungen nach Abs. 2 vor förmlichen Ordnungsmaßnahmen nach Abs. 3 hindert die Schule nicht, die Stufe der Erziehungsmaßnahmen zu überspringen und sofort eine förmliche Ordnungsmaßnahme nach Abs. 3 auszusprechen, wenn das Fehlverhalten des Schülers nach der fehlerfreien pädagogischen Bewertung der Schule von einem solchen Gewicht ist, dass Erziehungsmaßnahmen nach Abs. 2 nicht ausreichen.“; vgl. auch SchulR 1/2020, 9 f.

<sup>60</sup> VG Münster, Beschluss vom 13.6.2018 – 1 L 611/18; des Weiteren OVG Münster, Beschluss vom 17.6.2014 – 19 B 679/14.