

Menschen- und Grundrechte in der Schule

Keine Allzweckwaffe gegen unliebsame schulrechtliche Entscheidungen

Vorweg sei gesagt, dass die schlichte Behauptung, durch eine schulische Maßnahme seien Menschenrechte verletzt, schnell erhoben, aber in den meisten Fällen gegenstandslos ist. Das wird daran liegen, dass es den meisten Lehrkräften, den Lernenden und deren Eltern schwerfällt, sich in der undurchsichtigen Welt juristischer Begriffe zurechtzufinden. Das gilt besonders für das nicht einfache Rechtsgebiet der Menschen- bzw. Grundrechte.

Rüdiger Meik

Lehrer für Rechtswissenschaften und Deutsch für das Lehramt in der Sekundarstufe II im Ruhestand

Einer ersten Klarstellung mag dienen, dass es nicht den einen Menschenrechts- bzw. Grundrechtsbegriff gibt. Menschen- bzw. Grundrechte sind national und international auf mehreren Ebenen geregelt, wobei die inhaltlichen Unterschiede zwischen dem des nationalen Grundrechtsschutzes durch das Grundgesetz (GG) und völkerrechtlich garantierten Menschenrechten nicht sonderlich groß sind.

Zulässigkeit von Klagen

Auch bei dem Versuch der Durchsetzung der Menschen- bzw. Grundrechte in einem gerichtlichen Verfahren hängt der Erfolg zunächst von der Zulässigkeit des gewählten Rechtsmittels ab. Gerichte müssen sich nicht mit jeder beliebigen Eingabe befassen. Die Gerichte sind an die vom Gesetzgeber bestimmten Zulässigkeitsvoraussetzungen gebunden, etwa ihre sachliche oder örtliche Zuständigkeit. Erst dann, wenn alle Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind, prüft ein Gericht die Behauptung eines Klägers, in seinen Rechten verletzt zu sein, auf ihre inhaltliche Begründung. Das gilt ebenso für den international bzw. völkerrechtlich garantierten Schutz von Menschen-

bzw. Grundrechten, der wegen einiger Besonderheiten im Vergleich zum Schutz durch die deutsche Rechtsordnung noch komplizierter ausfällt.

Menschenrechte auf der nationalen Ebene

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderalistischer Staat, der aus sechzehn Bundesländern besteht. Daraus ergibt sich, dass es Menschen- bzw. Grundrechte sowohl auf der Ebene des Bundes wie auf der Ebene der Bundesländer gibt. Die Staatsmacht ist im Unterschied zu zentralistisch organisierten Staaten nicht beim Gesamtstaat gebündelt, sondern auf zwei Ebenen verteilt. Neben einer Förderung der Vielfalt der schulischen Bildungsangebote besteht der Vorteil dieser Konstruktion darin, dass die Ausübung der Staatsgewalt im Gegensatz zu einem zentralstaatlichen System stärker kontrolliert bzw. gebremst wird.

„Bezüglich der Menschen- bzw. Grundrechte ergeben sich aus dem föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland keine Komplikationen.“

Damit muss man aber auch Nachteile in Kauf nehmen, die am Beispiel des Schulrechts leicht darzustellen sind: Die Bundesländer nutzen ihre Zuständigkeiten (Kulturhoheit der Länder), indem sie in unterschied-

lichen Schulformen verschiedene Schulabschlüsse in diversen Bildungsgängen mit zum Teil voneinander abweichenden Lehrplänen anbieten. Insbesondere für Schülerinnen und Schüler und deren Eltern, aber auch für Lehrkräfte können sich daraus erhebliche Probleme bei einem Umzug in ein anderes als das zuvor bewohnte Bundesland ergeben. Faktisch werden die Probleme durch Absprachen gemildert, die die Bundesländer in der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) zur besseren Vergleichbarkeit der Schulabschlüsse auf freiwilliger Basis treffen.

Bezüglich der Menschen- bzw. Grundrechte ergeben sich aus dem föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland keine Komplikationen. Auch wenn Bundesländer in ihren Landesverfassungen eigene Grundrechtskataloge enthalten, haben die Grundrechte des Grundgesetzes über Art. 31 GG Vorrang vor dem jeweiligen Landesrecht, soweit Landesgrundrechte enger als die Grundrechte nach dem GG gefasst sind oder im Widerspruch zu ihnen stehen. Soweit Landesgrundrechte mit Bundesgrundrechten inhaltlich übereinstimmen oder hinsichtlich ihrer Gewährleistungen über die Bundesgrundrechte hinausgehen, sind sie gemäß Art. 142 GG gültig

und binden die öffentliche Gewalt des Landes entsprechend.

Aufteilung in Menschenrechte und Bürgerrechte

Im deutschen Recht, also im Grundgesetz als Bundesverfassung und den Landesverfassungen, dient der Begriff der Menschenrechte dazu, den Kreis der durch Grundrechte geschützten Personen nach dem Umfang bzw. der Intensität in zwei Gruppen einzuteilen: in Menschenrechte und in Bürgerrechte. Die Menschenrechte schützen alle Menschen, die sich auf dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, und zwar unabhängig davon, ob sie eine Staatsangehörigkeit haben und um welche es sich handelt. Erkennbar sind die Menschenrechte des Grundgesetzes daran, dass sie in ihrem Wortlaut hinsichtlich des geschützten Personenkreises keine Einschränkungen machen, also z.B. Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG: »Die Würde *des Menschen* ist unantastbar.« oder Art. 3 Abs. 1: »*Alle Menschen* sind vor dem Gesetz gleich.«

Die Einteilung in Menschen- und Bürgerrechte steht nicht im Widerspruch zum allgemeinen Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG oder einem der Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG.

Als Menschenrecht mit deutlichem Bezug zum Schulrecht ist das Recht auf Bildung zu nennen, das im Grundgesetz nicht in einem eigenen Artikel ausformuliert ist. Das Bundesverfassungsgericht hat aber 2021 in einer Entscheidung (1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21) ein Recht auf schulische Bildung mit dem Rang eines Grundrechts erstmalig aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 7 GG abgeleitet (SchulRecht, 2/2024, S. 36–38).

Im Unterschied dazu ist der Schutzbereich der Bürgerrechte (auch

Deutschengrundrechte genannt) personell auf Menschen mit der allgemein in Art. 116 Abs. 1 GG und im Detail im Staatsangehörigkeitsgesetz geregelten deutschen Staatsangehörigkeit beschränkt. Beispiele für Deutschengrundrechte sind die Vereinigungsfreiheit des Art. 9 GG, die Freizügigkeit des Art. 11 GG und die Berufsfreiheit des Art. 12 GG.

An dieser Stelle ist zwei Missverständnissen vorzubeugen. Die Einteilung in Menschen- und Bürgerrechte steht nicht im Widerspruch zum allgemeinen Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG oder einem der Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG. Der Gedanke der Einheitlichkeit der Rechtsordnung – hier der Bundesverfassung – legt nahe, dass der Verfassungsgeber die Gleichheitsrechte nicht als absolut versteht, weil er selbst rechtliche Unterschiede zwischen Deutschen und Nichtdeutschen ausdrücklich zulässt. Rechtssystematisch lässt sich die Einteilung von Bürgern und Nichtbürgern mit dem allgemein anerkannten Begriff des Staates erklären, nachdem ein Staat aus einem Staatsgebiet, einem Staatsvolk und einer Staatsgewalt besteht. Mir ist kein Staat auf der Welt bekannt, der die eigenen Staatsbürger gegenüber Ausländern nicht rechtlich privilegiert.

Außerdem bedeutet die Einteilung auf der Basis der Staatsangehörigkeit nicht, dass Ausländern überhaupt kein Grundrechtsschutz bezüglich der in Bürgerrechten genannten speziellen Rechte gewährleistet wird. Art. 2 Abs. 1 GG schützt die allgemeine Handlungsfreiheit und hat die Funktion eines Auffangrechtes, das auch der Rechtsstellung von Ausländern dient. So haben etwa auch Ausländer im Rahmen der allgemeinen Handlungsfreiheit ein Versammlungsrecht, dessen Schutz allerdings nicht so stark ausgeprägt ist wie das

Deutschengrundrecht des Art. 8 GG. Das Recht von Nichtbürgern auf eine Versammlung kann stärker eingeschränkt werden, aber sie sind nicht völlig von diesem Grundrecht ausgeschlossen.

Zur Effektivität des Grundrechtsschutzes

Im deutschen Recht sind die Menschen- bzw. Grundrechte allgemein schon durch Art. 1 Abs. 2 GG geschützt, der alle Organe, die öffentliche Gewalt ausüben, zur Beachtung der Menschen- bzw. Grundrechte verpflichtet. Die Wirksamkeit dieses Rechtsschutzes lässt sich allerdings statistisch nicht erfassen, sie hängt wesentlich vom (Grund-)Rechtsbewusstsein der die Staatsgewalt ausübenden Menschen ab.

Man muss aber wissen, dass der Weg zum Bundesverfassungsgericht lang und nur selten von Erfolg gekrönt ist.

Von besonderer Bedeutung ist das Verfahren der Verfassungsbeschwerde zur Prüfung einer möglichen Grundrechtsverletzung vor dem Bundesverfassungsgericht. Solche von einzelnen Personen gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG erhobene Verfassungsbeschwerden machen über 95% der dem Bundesverfassungsgericht vorgelegten Verfahren aus, was das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Rechtsstaat belegt. Nach einer Umfrage des Marktforschungsinstitutes Ipsos in Hamburg im Jahr 2024 im Auftrag des Versicherungskonzerns ARAG vertreten 70% der Deutschen die Meinung, dass der Staat ihre Grundrechte schützt. Das ist nicht schlecht, auch wenn man sich noch einen höheren Zustimmungswert wünschen kann.

Allerdings ist der Weg zum Bundesverfassungsgericht lang und nur

selten von Erfolg gekrönt. Auch das Bundesverfassungsgericht muss sich nicht mit jedem Fall einer subjektiv empfundenen Grundrechtsverletzung befassen. Von mehreren Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verfassungsbeschwerde ist die von § 90 Abs. 2 S. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) geforderte vorherige Rechtswegerschöpfung hervorzuheben. Sie bedeutet, dass das Bundesverfassungsgericht nur Verfassungsbeschwerden annimmt, soweit die Beschwerdeführer zuvor vergeblich versucht haben, ihr Anliegen vor Behörden bzw. Gerichten einzufordern.

Ernüchternd ist zu konstatieren, dass ca. nur 95% aller Verfassungsbeschwerden vom Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung angenommen werden und weniger als 2% Erfolg haben.

Wird z.B. ein schulischer Verwaltungsakt angegriffen, müsste er im Widerspruchsverfahren von den zuständigen Behörden (Schule und Aufsichtsbehörde) geprüft werden und im Ablehnungsfalle durch die drei Instanzen der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht, Bundesverwaltungsgericht) kontrolliert worden sein, bevor eine behauptete Grundrechtsverletzung vom Bundesverfassungsgericht zur Prüfung angenommen wird. Ernüchternd ist zu konstatieren, dass ca. nur 95% aller Verfassungsbeschwerden vom Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung angenommen werden und weniger als 2% Erfolg haben. Diese Ergebnisse kann man unterschiedlich deuten. Den Menschen- bzw. Grundrechten wird in großem Umfang schon dadurch Geltung verschafft, dass Streitigkeiten entschieden werden, (weit) bevor das Bundesverfassungsgericht zuständig

ist. Im Vergleich mit anderen Staaten schneidet das deutsche Rechtssystem mit der Vermeidung und der Korrektur von Ungerechtigkeiten gut ab. Eine andere Deutung besteht darin, dass eine hohe Zahl der Verfahren (auf das Schulrecht bezogene aktuelle Statistiken liegen mir dazu nicht vor) sich trotz intensiver Empörung schlicht als unbegründet erweisen.

Menschenrechte auf Europäischen Ebenen

Im Europäischen Recht haben verschiedene Normgeber Menschenrechte bestimmt: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) ist das Werk der Europäischen Union, während die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) vom Europarat beschlossen wurde.

Der Europarat wurde 1949 von zehn europäischen Staaten durch völkerrechtlichen Vertrag gegründet. Deutschland ist dem Europarat zu Beginn der 50er-Jahre beigetreten. Inzwischen gehören 46, also neben den Staaten der Europäischen Union fast alle weiteren europäischen Staaten dem Europarat an; Russland wurde 2022 die Mitgliedschaft entzogen. Die 1950 beschlossene und 1953 in Kraft getretene EMRK enthält 18 Artikel mit Menschenrechten; das Recht auf Bildung ist in Art. 2 des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert. Für die Durchsetzung der Menschenrechte der EMRK, z.B. Individualbeschwerden gem. Art. 38 EMRK, ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit Sitz in Straßburg zuständig. Art. 35 Abs. 1 EMRK bestimmt die Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe, also des nationalen Rechtsweges, als Zulässigkeitsvoraussetzung für das Ver-

fahren der Individualbeschwerde vor dem EGMR. Dass sich jemand mit einer Individualbeschwerde vor dem EGMR mit der Begründung durchsetzt, jemand sei durch eine vorausgegangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die eine Grundrechtsverletzung nach den Maßstäben des Grundgesetzes in diesem Falle verneint, in seinen Rechten nach der EMRK verletzt, ist schon in der Theorie schwer vorstellbar.

Im Unterschied zum GG enthält die GRCh ausdrücklich ein Grundrecht auf Bildung, Art. 14 GRCh.

Die Europäische Union; aktuell mit 27 Staaten, ist nach dem Zweiten Weltkrieg ab 1948 zum Zweck der Zusammenarbeit europäischer Staaten durch mehrere Verträge entstanden. Durch den Vertrag von Lissabon (2007), wurden einige Reformideen der zuvor gescheiterten EU-Verfassung aufgegriffen und erhalten. Unter anderem wurde dort die Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta (GRCh) beschlossen, die nach einem 1989 vorausgehenden Vertragswerk als Gemeinschaftscharta (GemCharta) erstmalig im Jahr 2000 proklamiert wurde, aber als Teil der geplanten EU-Verfassung zunächst nicht wirksam geworden war. Im Unterschied zum GG enthält die GRCh ausdrücklich ein Grundrecht auf Bildung, Art. 14 GRCh.

In erster Linie sind die Unionsorgane gem. § 51 GRCh ausschließlich bei der Durchführung des EU-Rechts an die Grundrechte der GRCh gebunden. Für Streitigkeiten über die Auslegung des EU-Primärrechts ist allgemein der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit Sitz in Luxemburg zuständig. Das Unionsrecht selbst sieht aber kein Verfahren (Verfassungsbeschwerde oder Individualbeschwer-

de) zur Durchsetzung der GRCh vor dem EuGH vor.

Wegen der Einordnung der GRCh als europäisches Primärrecht gem. Art. 6 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) ist die GRCh gleichzeitig eine Rechtsquelle mit unmittelbarer Geltung in den EU-Mitgliedsstaaten. Somit sind die Hoheitsgewalt ausübenden Organe Deutschlands, z.B. das Bundesverfassungsgericht, ebenfalls zur Beachtung der GRCh verpflichtet. Dieser Anwendungsvorrang der GRCh vor den Grundrechten des GG wurde vom EUGh entwickelt, ist aber nicht ausdrücklich in den EU-Verträgen verankert, sondern in einer zusätzlichen Erklärung zum Vertrag von Lissabon (12008/AFI/DCL/17) aus dem Jahr 2008. Diese Erklärung wiederum wird durch Auslegungshinweise des Juristischen Rates der EU aus dem Jahr 2007 ergänzt (11197/07 JUR 260). Aus dieser grundrechtlichen Doppelbindung an die Grundrechte des GG und die Grundrechte der EU können sich Fragen der Zuständigkeit der Gerichte und inhaltlicher Unterschiede zwischen dem Grundrechtsgehalt nach dem GG und der GRCh ergeben. Die rechtsdogmatischen Probleme von Übereinstimmungen und Differenzen bei der Anwendung der beiden Grundrechtskataloge sind hochkomplex und müssen hier nicht aufgefächert werden, weil das Bundesverfassungsgericht ohnehin um eine inhaltliche Harmonisierung des nationalen Rechts mit dem EU-Recht bestrebt ist. Auf dem Feld schulischer Bildung handelt die EU nicht mit zwingenden Rechtsvorgaben, sondern tritt auf der politischen Ebene mit Angeboten zur Förderung und Weiterentwicklung kooperativ auf.

Eine auf die GRCh gestützte Reduktion des Grundrechtsschutzes ist ausgeschlossen, eine Erweiterung dagegen möglich, dürfte aber praktisch

selten sein. Die Grundrechte auf europäischer Ebene haben daher für das deutsche Schulrecht keine große praktische Bedeutung.

Menschenrechte der UN (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte)

Die Vereinten Nationen (UN) wurden 1945, also nach dem Zweiten Weltkrieg, gegründet. Aktuell gehören ihr 193 Staaten an. Sie hat 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) beschlossen, in der in Art. 26 AEMR ein Recht auf Bildung verankert ist. Der Internationale Gerichtshof mit Sitz in Den Haag entscheidet über Rechtsstreitigkeiten zwischen Staaten, die seine Gerichtsbarkeit anerkennen.

Als mahnende oder beratende UN-Organisation zur Durchsetzung der AEMR ist weiterhin der Menschenrechtsrat (Human Rights Council, HRC) für Wahrung und Entwicklung der Menschenrechte der Vereinten Nationen zu beachten.

Eine Verletzung von Menschenrechten der AEMR kann von einer Person oder einer Personengruppe erhoben werden, die behauptet, Opfer von Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu sein.

Bisher wurden dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag nur relativ wenige Anträge vorgelegt. Fälle mit dem deutschen Schulrecht als Ausgangspunkt einer Streitigkeit über Menschen- bzw. Grundrechte sind mir nicht bekannt.

Die Staaten der UN haben sich zwar zur Beachtung der Rechte der AEMR verpflichtet; die rechtlichen Garantien haben aber vornehmlich den Charakter von Absichtserklärungen. Die AEMR wirkt dadurch, dass sie weltweit Maßstäbe für den Schutz

der Menschenrechte setzt und von ihr Impulse dafür ausgehen, Menschenrechte in nationalen Verfassungen (z.B. das GG) sowie in internationalen Verträgen (z.B. der europäischen Staaten) verbindlich zu verankern.

Als mahnende oder beratende UN-Organisation zur Durchsetzung der AEMR ist weiterhin der Menschenrechtsrat (Human Rights Council, HRC) für Wahrung und Entwicklung der Menschenrechte der Vereinten Nationen zu beachten. Er besteht aus 47 Mitgliedstaaten, die von der Generalversammlung für 3 Jahre gewählt werden. Der HRC begutachtet seit 2007 regelmäßig die Menschenrechtssituation in allen 193 Mitgliedsstaaten. Deutschland wurde bislang viermal im Rahmen des UPR-Verfahrens (Universal Periodic Review) überprüft, zuletzt im November 2023. In der Folge wurde ein besserer Ausbau der inklusiven Bildung gefordert.

Fazit

Dass im deutschen Schulrecht ernsthaft und in größerem Umfang Verstöße gegen Menschenrechte aus dem Grundgesetz oder den Landesverfassungen zu beklagen wären, ist nicht feststellbar. Trotz aller Kritik, die hierzulande an Schulen immer wieder geübt wird, weil die an Schulen herangetragenen Erwartungen nicht vollumfänglich erfüllt werden, ist das Schulsystem in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich gut ausgebaut und die schulischen Entscheidungen sind rechtsstaatlich abgesichert. Die Aussichten, Schüler- und/oder Elternbeschwerden über unrechtmäßige Belastungen der Grundrechte in deutschen Schulen mit Erfolg durchzusetzen, indem man pauschal von einer Verletzung von »Menschenrechten« ausgeht und sich auf völkerrechtliche Bestimmungen zu stützen versucht, dürften gering sein. ■

SchulRecht

INFORMATIONSDIENST FÜR SCHULLEITUNG UND SCHULAUFSICHT



Amtsgericht Gotha

IM FOKUS

Menschen- und Grundrechte
in der Schule

RECHT IN DER PRAXIS

Vergiftung durch digitale
Endgeräte?

SATYRISCHE JUSTITIA

Wem die Wanduhr schlägt