



Juristisches Toolkit

Bildungswesen

Das Thüringen-Projekt des Verfassungsblogs hat ein Jahr lang recherchiert, was passieren würde, wenn eine autoritär-populistische Partei in einem deutschen Bundesland staatliche Machtmittel an die Hand bekäme.

Diese Recherchen haben Szenarien (also politisch und juristisch plausible Erzählungen) hervorgebracht, die nachzeichnen, welche rechtlichen Maßnahmen eine solche Regierung ergreifen könnte, um unter anderem das Bildungssystem für ihre politischen Zwecke zu vereinnahmen. Ausgangspunkt für das Projekt waren Ereignisse in Ungarn oder Polen, wo mit Mitteln des Rechts Demokratie und Rechtsstaat unterminiert wurden.

Die Erzählung dieser Szenarien soll dabei helfen, autoritär-populistische Strategien erkennbar und die Bedeutung und Tragweite der einzelnen Schritte begreiflich zu machen. Dadurch soll eine antizipative Zivilgesellschaft gestärkt werden, die auf diese Schachzüge vorbereitet ist und ihre Handlungsspielräume schon im Vorhinein reflektiert und ausgelotet hat. Solche Szenarioanalysen und -erzählungen verstehen wir als Teil eines zivilen Verfassungsschutzes.

Wie diese Handlungsspielräume aussehen könnten, haben wir gemeinsam mit der GEW und ca. hundert Lehrkräften in Workshops erarbeitet und diskutiert. Der Handlungsspielraum kann zum einen darin bestehen, sich mit juristischen Begriffen vertraut zu machen, mit denen autoritäre Populist*innen arbeiten, um sich nicht einzuschüchtern zu lassen oder um im Berufsalltag in Konfrontation mit Eltern, Schüler*innen oder staatlichen Stellen argumentieren zu können.

Zum anderen kann es in einzelnen Fällen hilfreich und ratsam sein, gegen tatsächlich rechtswidriges Verhalten einer autoritär-populistischen Partei formlose oder förmliche Rechtsbehelfe einzulegen. Es ist nicht möglich, die Erfolgsaussichten für diese Rechtsbehelfe im Einzelnen vorauszusagen. Auch ist es nicht möglich, alle denkbaren Einzelkonstellationen zu antizipieren. Was aber möglich ist, ist die Grenze zur Rechtswidrigkeit einzelner Strategien klar aufzuzeigen. Für Rechtsberatung im Einzelfall verweisen wir auf die Rechtsschutzstruktur der GEW¹ oder des „Gegenrechtsschutz“ – einem gemeinsamen Rechtsschutzprojekt der Gesellschaft für Freiheitsrechte, FragDenStaat und dem Verfassungsblog.

Dieses juristische „Toolkit“ soll also einen Überblick über und eine Verständnishilfe für einschlägige juristische Konzepte wie dem „Neutralitätsgebot“ oder dem „Schulfrieden“ geben und aufzeigen, welche juristischen Reaktionsmöglichkeiten je nach Situation offenstehen.

SZENARIO 1

Steuerung des Personals: Neutralitäts- & Mäßigungsgebot, Schulfrieden

Besäße eine autoritär-populistische Partei staatliche Machtmittel in Form der Besetzung eines Landesbildungsministeriums, könnte es auf zwei zentrale Arten versuchen, Einfluss auf das Personal zu nehmen: über formale, also rechtliche Mittel einerseits und über informelle Wege andererseits.

Auf der formalen Ebene wäre es zum Beispiel grundsätzlich denkbar, Disziplinarverfahren aufgrund von vermeintlichen Verstößen gegen des sog. Neutralitäts- oder Mäßigungsgebot einzuleiten oder Versetzungen mit angeblichen Störungen des „Schulfriedens“ zu rechtfertigen. Auf informeller Ebene könnte das Ministerium diese Disziplinarverfahren einfach androhen oder juristisch unverbindliche Rundschreiben mit „Erinnerungen“ an „Prinzipien“ wie dem Neutralitätsgebot verschicken, um Personal einzuschüchtern und politischen Austausch an Schulen zu unterbinden.

Gegen formale Einflussnahmen lässt sich mit **juristischen Mitteln** vorgehen (Näheres dazu unten). Einschüchterungsversuche auf informeller Ebene hingegen erfordern von Lehrkräften und Schulleitungen vor allem **juristische, begriffliche und berufsethische Sicherheit** im Hinblick auf tatsächliche erzieherische und bildnerische Pflichten und Handlungsmöglichkeiten.

Auf beiden Ebenen sind also drei Begriffe zentral: das Neutralitäts- oder das Mäßigungsgebot und der Schulfrieden. Sie alle sind juristische Begriffe, die in hohem Maße missbrauchsanfällig sind und verwendet werden können, um Verunsicherung zu stiften und ein „Silencing“ im Diskurs voranzutreiben. Im Folgenden soll deshalb ihre eigentliche Aussagekraft und Reichweite eingeordnet werden.

„NEUTRALITÄTSGEBOT“

Für Lehrer*innen gilt – entgegen weit verbreiteter Auffassung – **kein Gebot** vollständiger politischer Neutralität.² Zunächst einmal gibt es kein Gesetz, das so etwas wie ein „Neutralitätsgebot“ explizit anordnet. Im Beamt*innenrecht zum Beispiel ist in § 33 Abs. 2 BeamtStG geregelt, dass Beamt*innen bei politischer Betätigung diejenige **Mäßigung und Zurückhaltung** zu wahren haben, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergibt. Damit wird allein das sogenannte **Mäßigungsgebot** beschrieben (auf das unten noch eingegangen wird) – nicht aber das „Neutralitätsgebot“ normiert.

Das „Neutralitätsgebot“ ergibt sich also nicht aus einem konkreten Gesetz, sondern aus einem Zusammenspiel von juristischen Überlegungen und Normen. Für jede Art von Beamt*in und Situation wird dieses Neutralitätsgebot leicht unterschiedlich begründet und ausbuchstabiert.

Für Lehrkräfte gilt, dass sie zur **parteipolitischen Zurückhaltung und Sachlichkeit** aufgefordert sind. Das hat den Grund, dass Staat und Eltern „gleichgeordnet“ (Art. 7 Abs. 2 GG) für die Erziehung von Kindern und Jugendlichen verantwortlich sind und damit sichergestellt sein muss, dass die unterschiedlichen gesellschaftlichen, religiösen, ethischen und politischen Anschauungen in der Schule gleichermaßen respektiert werden und keine einseitige Beeinflussung der Schüler*innen stattfindet.³

Auf der anderen Seite sind Lehrkräfte (sogar) **verpflichtet**, sich **für die Menschenwürde und die Verfassung** und damit **gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit** einzusetzen. Gerade für den Bereich der politischen Bildung ist ein weiterer Spielraum eröffnet, der es ermöglicht und erfordert, für Menschenrechtsbildung und gegen rassistische und (rechts)populistische Tendenzen in Gesellschaft und Politik einzutreten.⁴ Auch bedeutet das Gebot der (partei)politischen Zurückhaltung und Chancengleichheit nicht, dass alle

im demokratischen Parteienspektrum vertretenen Auffassungen bis zur Grenze der **Verfassungsfeindlichkeit** im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG als gleichermaßen legitim darzustellen sind⁵ – im Gegenteil.

Außerdem ist mit dem Gebot zur „parteipolitischen Zurückhaltung und Sachlichkeit“ nicht gemeint, dass Lehrer*innen sich gar nicht äußern dürfen. Zum einen können sich Lehrer*innen selbstverständlich – wie alle Bürger*innen – auf ihre **Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG)** berufen.⁶ Zum anderen hat auch die Rechtsprechung wiederholt betont, dass mit parteipolitischer Neutralität **nicht gemeint** ist, dass Lehrer*innen ihre eigenen politischen Überzeugungen im Unterricht **verbergen** müssen. Lehrkräfte müssen nur darauf achten, dass sie politische Sachverhalte **ausgewogen und sachlich** behandeln und ihre eigene Überzeugung **nicht aufdrängen**.⁷ Das ist zum Beispiel dann nicht mehr gewährleistet, wenn Lehrer*innen in ihrer Rolle als solche **Wahlempfehlungen zugunsten einer Partei** oder einer*s Kandidat*in abgeben. Denn dann nutzen Lehrkräfte ihre Position (die gegenüber Schüler*innen im Zweifel eine bestimmte Autorität ausstrahlt) zur aktiven Durchsetzung eigener Anschauungen.⁸

Soweit Lehrer*innen Schüler*innen also **nicht einseitig beeinflussen**, ist es ihnen gestattet, und sogar von ihnen **gefordert**, sich in den Diskurs einzubringen.⁹ Die hohen Anforderungen, die die Rechtsprechung an die parteipolitischen Neutralitätspflichten von Amtsträger*innen in Ministerien und Verwaltungen gestellt hat, lassen sich nicht auf Lehrpersonen in der Schule übertragen.¹⁰

Zuletzt sei auf den Leitfaden¹¹ des Rechtswissenschaftlers Joachim Wieland hingewiesen, der eine gute Hilfestellung im Umgang mit spezifischen Aussagen und Situationen leisten kann.

MÄSSIGUNGSGEBOT UND POLITISCHE BETÄTIGUNG

Lehrkräfte sind als Beamt*innen – wie schon gesagt – an das „Mäßigungsgebot“ gebunden, das von ihnen parteipolitische Zurückhaltung und Sachlichkeit fordert.

Neben den oben erwähnten Anforderungen und Verpflichtungen im politischen Diskurs hat das Mäßigungsgebot auch Konsequenzen für die politische Betätigung von Lehrer*innen. Diese ist ihnen nämlich innerhalb der Dienstzeit untersagt.¹² Dazu gehört etwa das Tragen von Plaketten im Unterricht mit politisch kontroversen Inhalten¹³ oder das Verteilen von Flugbättern in der Schule.¹⁴ Daraus folgt aber natürlich **kein generelles Verbot politischer Betätigung außerhalb des Dienstes**.¹⁵ Außerhalb der Schule steht es Lehrkräften frei, ihre politische Auffassung zu äußern* zum Beispiel durch Anzeigen, Leserbriefe, das Verteilen von Flyern oder durch das Anstecken von Plaketten.¹⁶ Sie dürfen sich aufgrund ihrer **Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG)** publizistisch betätigen, also ihre Erkenntnisse und Ansichten in Büchern, Zeitungen, Zeitschriften oder sonst wie veröffentlichen.¹⁷ **Eine ein*e Lehrer*in, der*die in einem Leserbrief die Bildungspolitik seines*ihres Kultusministers heftig kritisiert, handelt also nicht per se rechtswidrig.**¹⁸

Lehrer*innen dürfen aber nicht nur publizieren, sondern auch demonstrieren. Denn alle Deutschen haben das Recht, sich frei zu versammeln (**Art. 8 Abs. 1 GG**). Das erstreckt sich grundsätzlich natürlich auch auf Lehrer*innen. Auch hier ist allerdings wieder zwischen Aktivitäten **inner- und außerhalb des Dienstes** zu unterscheiden. **Außerhalb des Dienstes** können Lehrkräfte an Demonstrationen teilnehmen. Das steht ihnen aufgrund ihrer **Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG)**, und auch der **Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG)** zu.¹⁹ Zwar müssen sie, wenn sie Beamt*innen sind, auch hier die ihnen obliegende Mäßigungspflicht beachten. Sie gilt außerhalb des Dienstes allerdings nur in stark

abgeschwächter Form, ist also nur dann verletzt, wenn **grob verfassungswidrige Verstöße vorliegen oder demokratische Institutionen verunglimpft** werden. Das wurde in der Vergangenheit lediglich in wenigen Fällen bejaht.

So viel zu außerhalb der Unterrichtszeit. **Während des Unterrichts** ergeben sich für Demonstrationen hingegen weitreichende Einschränkungen. Der*die Lehrer*in darf zum Beispiel nicht den Unterricht ausfallen lassen, um sich einer Versammlung anzuschließen.²⁰ Ebenso wenig kann er*sie in der Regel verlangen, wegen Teilnahme an einer Demonstration vom Dienst befreit zu werden.²¹ Auch ein Streikrecht steht verbeamteten Lehrer*innen – anders als den angestellten Lehrer*innen – nicht zu. Das beamtenrechtliche Verbot, an kollektiven Kampfmaßnahmen teilzunehmen, gilt als sogenannter hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG für alle Beamt*innen unabhängig von ihrem Aufgabenbereich. Auch streikähnliche Maßnahmen, wie ein Demonstrationsstreik²², können einen Verstoß gegen die Treuepflicht darstellen. Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt mit Urteil vom 12.6.2018 die Verfassungsmäßigkeit des Streikverbots für Beamt*innen bekräftigt.²³

SCHULFRIEDEN

Der sogenannte Schulfrieden ist ein bisher deutlich weniger prominenter Begriff als das Neutralitäts- oder Mäßigungsgebot, aber nicht weniger missbrauchsanfällig. Der Begriff stammt aus dem schulischen Ordnungsrecht. Er ergibt sich aus dem Auftrag der Schule, ein friedliches Zusammenleben zu vermitteln. In der Vergangenheit wurde er insbesondere bei Verboten von bestimmten Kleidungsstücken (also z.B. Schals oder Kopftüchern) und Versetzungen von Schulleitungen ins Feld geführt.

Es handelt sich um einen sehr vagen Begriff, der deshalb in besonderem Maße **missbrauchsanfällig** ist. In der

Rechtswissenschaft werden unterschiedliche Schulfriedensbegriffe vertreten.²⁴ Der sog. **weite Schulfriedensbegriff** beschreibt ihn lediglich als „**Konfliktfreiheit**“. Nach dem sog. **engen Schulfriedensbegriff** soll der Schulfrieden nicht schon durch alltägliche Konflikte in der Schule gefährdet sein, sondern erst, wenn Erziehung, Sicherheit und Unterrichtung in der Schule **schlechterdings nicht mehr möglich** oder seitens der Schule nicht mehr zu gewährleisten sind (etwa bei der Begehung von Straftaten, körperlichen oder verbalen Angriffen auf Lehrer*innen/Mitschüler*innen oder von Sexualdelikten).

Die **Rechtsprechung** definiert ihn ebenfalls unterschiedlich, hält sich dabei jedoch tendenziell an eine weite Auslegung des Begriffs (vgl. etwa *OVG Münster*: „**Unruhe** insbesondere im Kreis von Schüler*innen und Eltern“ genügt für Gefährdung; *OVG Weimar*: „**Spannungen**“ zwischen Lehrer*in und Schüler*in reichen aus, *BGH*: Schulfriede beschreibt „**ungestörtes Zusammenleben**“ von Lehrer*innen und Schüler*innen, und ist dann gefährdet, wenn ein potenzieller Konflikt vorliegt).

Die Schulgesetze sind in der Hinsicht auch sehr offen formuliert. Sie geben nicht genau vor, wann eine Gefährdung des Schulfriedens vorliegt und von wem sie ausgehen muss.²⁵ Auch ein **Verschulden** ist **nicht erforderlich**. Das weitet den Anwendungsbereich dieses Begriffs stark aus, was wiederum sein Missbrauchspotential erhöht.

SZENARIO 2

Errichtung von Meldesystemen

Neben der missbräuchlichen oder fehlerhaften Ausdeutung von Rechtsnormen und -geboten wurden im Rahmen des Thüringen-Projekts auch eine Reihe an exekutiven Maßnahmen geprüft, die im Falle einer autoritär-populistischen Partei in ministerialer Verantwortung denkbar wären. Auf diese soll im Folgenden eingegangen werden.

Meldesysteme, auf denen Lehrer*innen, die vermeintlich gegen ihr Mäßigungsverbot verstoßen, namentlich aufgelistet werden sollen, sind ein bereits in der Vergangenheit eingesetzt worden, um Lehrer*innen einzuschüchtern. Ob ein solches Portal **Persönlichkeitsrechte** verletzt, lässt sich nur im Einzelfall feststellen. Sollte tatsächlich gegen den **Datenschutz** verstoßen werden und **ohne Einwilligung** personenbezogene Daten von Lehrer*innen gespeichert und/oder weitergegeben werden, wäre das rechtswidrig und müsste durch den jeweiligen Landesdatenschutzbeauftragten unterbunden werden. Nach Art. 9 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ist die Verarbeitung personenbezogener Daten untersagt, aus denen politische Meinungen oder weltanschauliche Überzeugungen hervorgehen.

SZENARIO 3

Änderung der Lehrpläne und inhaltliche Gestaltung des Unterrichts

Wollen sich Schüler*innen oder Eltern gegen die **unzureichende Qualität und Quantität des Unterrichts zur Wehr setzen** – etwa bei fachlicher oder pädagogischer Unfähigkeit von Lehrkräften, bei Nichtbeachtung der Lehrpläne, einseitiger Stoffauswahl, ideologischer Verzerrung der Lerninhalte, Nichterteilung von bestimmten Unterrichtsfächern oder bei generellem Unterrichtsausfall – können sie grundsätzlich eine **allgemeine Leistungsklage**, bei Vorliegen eines sogenannten besonderen Rechtsschutzinteresses auch die **Feststellungsklage** erheben.²⁶ Entscheidend ist, dass Rechtsschutz hiergegen grundsätzlich möglich ist.

Wenn ein autoritär-populistisches Bildungsministerium die Lehrpläne ändert, ist es **nicht direkt** möglich, gegen diese Lehrpläne gerichtlich vorzugehen. Das gilt sowohl für Eltern als auch für Lehrer*innen. Lehrpläne ergehen in der Regel als Rechtsverordnung des zuständigen Ministeriums im Rahmen der schulgesetzlichen Ermächtigung und werden durch die Schulverwaltung mittels Verwaltungsvorschriften kleingearbeitet.²⁷ Verwaltungsvorschriften entfalten lediglich innerhalb der Verwaltung Rechtswirkung. Es handelt sich nicht um sogenannte Rechtsvorschriften mit Außenwirkung, die der gerichtlichen Kontrolle zugänglich wären.²⁸ Etwas anderes gilt für Stundentafeln, die als Rechtsverordnungen Normen mit Außenwirkung sind und gerichtlich überprüft werden können.²⁹

Allerdings sind Lehrpläne in bestimmten Konstellationen **indirekt** gerichtlich zumindest grundsätzlich überprüfbar. Dasselbe gilt für Schulbücher. Das Gericht kann dann überprüfen, ob die Unterrichtspraxis in Kombina-

tion mit dem Lehrbuch/dem Lehrplan den **Bildungs- und Erziehungszielen** (Art. 22 ThürVerf) entspricht. Die verfassungsrechtlich oder gesetzlich festgelegten Bildungsziele sind unmittelbar geltendes Recht und daher für **Schule und Lehrkräfte** verbindlich.³⁰ Sie werden insbesondere dann relevant, wenn es um Fehlentwicklungen in der Bildungsarbeit der Schule geht – also etwa das Toleranzgebot missachtet wird. Zum Beispiel handelt eine Lehrkraft, die Völkerversöhnung als Gefühlsduselei der Lächerlichkeit preisgibt oder dem Rassenhass Vorschub leistet, rechtswidrig.³¹ Für Eltern, Schüler*innen und Lehrkräfte stünden unterschiedliche Wege zur Verfügung, gegen ideologische Anpassungen der Lehrpläne durch eine autoritär-populistische Partei vorzugehen.

Bildungs- und Erziehungsziele

Art. 22 ThürVerf

(1) Erziehung und Bildung haben die Aufgabe, selbstständiges Denken und Handeln, Achtung vor der Würde des Menschen und Toleranz gegenüber der Überzeugung anderer, Anerkennung der Demokratie und Freiheit, den Willen zu sozialer Gerechtigkeit, die Friedfertigkeit im Zusammenleben der Kulturen und Völker und die Verantwortung für die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und die Umwelt zu fördern.

(2) Der Geschichtsunterricht muss auf eine unverfälschte Darstellung der Vergangenheit gerichtet sein.

(3) Die Lehrer haben auf die religiösen und weltanschaulichen Empfindungen aller Schüler Rücksicht zu nehmen.

_FÜR ELTERN UND SCHÜLER*INNEN

Die Einhaltung der Bildungs- und Erziehungsziele im Unterricht kann über das **Straf- oder das Disziplinarrecht** (letzteres ausschließlich bei verbeamteten Lehrkräften) erzwungen werden.³² Die Verletzung von Bildungs- und Erziehungszielen stellt eine **Dienstpflichtverletzung** dar.³³ Das bedeutet, dass Eltern eine **Dienstaufsichtsbeschwerde** bei der Schulaufsicht gegen eine*n Lehrer*in einlegen können, wenn sie eine bestimmte Unterrichtspraxis für verfassungswidrig halten.

Dienstaufsichtsbeschwerde

Die Dienstaufsichtsbeschwerde steht Eltern und Schüler*innen zur Verfügung, wenn eine ihrer Meinung nach rechtswidrige Maßnahme erlassen wurde. Sie richtet sich gegen die übergeordnete Behörde (also die Schulämter), die die umstrittene Maßnahme dann überprüfen muss. Mit ihr kann die Verletzung einer Dienstpflicht einer*s Amts-träger*in gerügt werden – darunter fallen sowohl Beamt*innen als auch Angestellte.

Der Dienstaufsichtsbeschwerde fehlt es allerdings an einem vollstreckungsrechtlichen Element, d.h. sie kann nicht zwingend gerichtlich durchgesetzt werden. Das hat wiederum zur Folge, dass kein unmittelbarer Einfluss auf das dienstliche Verhalten des*der betroffenen Amtsträger*in genommen werden kann. Erkennt jedoch dessen **vorgesetzte Stelle** die Kritik der Beschwerde an, kann sie im Rahmen einer Disziplinarmaßnahme auf den Amtsträger einwirken.

Die Dienstaufsichtsbeschwerde ist weder an eine Frist noch an eine Form gebunden, d.h. **sie kann jederzeit schriftlich oder mündlich** eingereicht werden.

Eine Pflicht zum Einschreiten der Schulaufsicht kann dann angenommen werden, wenn ein **subjektives Recht** des*der Kläger*in verletzt ist.³⁴ Das Oberverwaltungsgericht Berlin betonte im Jahr 2006, dass die Schulverwaltung dafür verantwortlich sei, dass etwa die ausgewählten Schulbücher den **Bildungs- und Erziehungszielen entsprechen**; außerdem muss sie das **Persönlichkeitsrecht der Schüler*innen** und das **Erziehungsrecht der Eltern** achten. Zudem muss die Schule den Unterricht für eine **Vielzahl von Ansichten** öffnen, das **Toleranzgebot** wahren und von jedweder **Indoktrinierung** absehen. Ein Schulbuch darf nicht so beschaffen sein, „dass es den Erziehungszielen, den Persönlichkeitsrechten der Schüler*innen oder den Elternrechten in einer Weise widerspräche, dass verfassungs- und rechtswidrige Wirkungen **nur mit Mühe von den Lehrern ausgeglichen werden könnten**.“³⁵

Verletzung der Persönlichkeitsrechts von Schüler*innen

Art. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG

Nicht jeder schulische Unterricht berührt das Persönlichkeitsrecht von Schüler*innen.³⁶ Andererseits ist es Aufgabe der Schule, zur Entfaltung der geistigen, seelischen und körperlichen Anlagen von Schüler*innen beizutragen, um sie zu selbstständigen, selbstverantwortlichen und urteilsfähigen Persönlichkeiten zu erziehen.³⁷ Diese individuellen Entwicklungsprozesse werden vom Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit rechtlich abgesichert. Auf **institutioneller Seite** bedeutet das, dass eine Schule gegenüber unterschiedlichen ideologischen, weltanschaulichen, religiösen und politischen Anschauungen offen sein muss.³⁸ Sie muss auf Missionierungs- oder Indoktrinierungsversuche verzichten.³⁹ Eine Indoktrination in der Schule verletzt also das Persönlichkeitsrecht eine*r Schüler*in.⁴⁰

Eltern könnten außerdem versuchen, eine **Befreiung vom Unterricht bei der Schulleitung** zu beantragen.⁴¹ Wird diese abgelehnt, können sie dagegen gerichtlich vorgehen. Liegt ein „wichtiger Grund“ vor, kann dies eine Befreiung vom Unterricht rechtfertigen. Allerdings wird der Begriff des „**wichtigen Grundes**“ (§ 6 der Thüringer Schulordnung spricht von „begründeten Fällen“, was am Prüfungsmaßstab des Gerichts allerdings nichts ändert), der eine Befreiung vom Unterricht rechtfertigen kann, restriktiv, also eng ausgelegt. Ein wichtiger Grund ist demnach nur dann anzunehmen, wenn die Durchsetzung der Teilnahmepflicht an einer Schulveranstaltung eine **grundrechtlich geschützte Position des*der Schüler*in und/oder der Eltern verletzen** würde.⁴² Eine solche Position können wiederum das Persönlichkeitsrecht der Schüler*in oder das elterliche Erziehungsrecht darstellen. Auch die Religions- und Weltanschauungsfreiheit der Schüler*in aus Art. 4 GG kommt in Betracht, die in Form eines Neutralitätsgebots vor einer einseitigen Indoktrinierung im Unterricht schützt.⁴³

_FÜR LEHRER*INNEN

Lehrer*innen selbst können sich, was die Umsetzung von Lehrplänen angeht, auf ihre **pädagogische Freiheit** berufen. Insofern steht ihnen also eine gewisse Freiheit der Umsetzung zu. Diese ist zwar (jedenfalls nach der bisher vorherrschenden Meinung in der Rechtswissenschaft und Rechtsprechung) nicht in einem gerichtlichen Verfahren gegenüber dem Ministerium einklagbar, weil sie nicht um der Lehrer*in selbst willen existiert, sondern um des Amtes willen.⁴⁴ Die pädagogische Freiheit umfasst dennoch die Wahl der Unterrichtsinhalte und -stoffe; eine Lehrkraft kann z.B. ein Thema exemplarisch behandeln und dafür anderes beiseite lassen, oder sie kann innerhalb eines Lektürekansons auswählen.

_FÜR SCHULBUCHVERLAGE

Wenn das Kultusministerium die Zulassung eines Schulbuchs versagt, kann der betroffene Schulbuchverlag mit der **Verpflichtungsklage** beantragen, dass die Behörde zur Erteilung der Genehmigung verurteilt wird.⁴⁵ Wird die Zulassung eines Schulbuchs wegen nachträglicher Änderung der Lerninhalte durch das Kultusministerium **widerrufen**, kann er hiergegen mit der **Anfechtungsklage** vorgehen. Ebenfalls statthaft ist die **Anfechtungsklage**, wenn **Eltern** sich gegen die **Verwendung eines zugelassenen Schulbuches** im Unterricht wenden.

SZENARIO 4

Beschulung von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen (Errichtung sog. Vorbereitungsklassen)

Die administrativen Rahmenbedingungen für die Beschulung neu zugewanderter Kinder und Jugendlicher werden in den Bundesländern durch die jeweilige oberste Schulbehörde (d.h. Ministerium) formuliert und in Erlassen oder Verwaltungsvorschriften festgehalten, oft ergänzt um Leitfäden oder fachliche Empfehlungen.

Die administrativen Rahmenbedingungen für die Beschulung neu zugewanderter Kinder und Jugendlicher werden in den Bundesländern durch die jeweilige oberste Schulbehörde (d.h. das Ministerium) formuliert und in Erlassen oder Verwaltungsvorschriften festgehalten, oft ergänzt um Leitfäden oder fachliche Empfehlungen.

Mit seiner Entscheidung vom 19. November 2021 hat das Bundesverfassungsgericht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG das Recht auf schulische Bildung abgeleitet. Es gewährleistet „allen Kindern eine diskriminierungsfreie Teilhabe an den vom Staat zur Verfügung gestellten Schulen.“⁴⁶ Auch Art. 20 der Thüringer Verfassung gewährleistet dieses **subjektiv einklagbare Recht**.

Außerdem hat Deutschland diverse völkerrechtliche Verträge ratifiziert, die ein Recht auf Bildung für jedermann bzw. bestimmte Gruppen normieren. Dieses Recht gilt auch für Geflüchtete bzw. deren Kinder, die sich in Deutschland befinden. Ihnen ist der chancengleiche Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen in der Primarstufe und zumindest der Sekundarstufe I zu gewähren und sie unterfallen entsprechend ihres Alters der gesetzlichen Schulpflicht.⁴⁷ Deutschland bzw. die Bun-

desländer sind aus den unionsrechtlichen Vorgaben in Art. 27 Abs. 1 RL 2011/95/EU verpflichtet, minderjährige Geflüchtete mit zuerkanntem Status mit Staatsangehörigen gleichzustellen.

Die Einrichtung von sogenannten Vorbereitungsklassen stellt eine Abweichung von diesem Gebot der Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen dar, sodass daran hohe Anforderungen zu stellen sind.⁴⁸ Dazu gehört eine möglichst kurze Verweildauer in diesen Vorbereitungsklassen.⁴⁹ Unzulässig ist eine vorab strikt festgelegte Dauer für den Verbleib in den Vorbereitungsklassen (also z.B. immer ein volles Schuljahr). Die getrennte Unterrichtung darf also nicht **unverhältnismäßig** über den Zeitpunkt der Zielerreichung hinaus aufrechterhalten werden.⁵⁰

So muss etwa ein Wechsel in die Regelklasse auch im laufenden Schuljahr erfolgen können, wenn das erreichte Sprachniveau zur Teilnahme am Regelunterricht ausreicht. Auf schulorganisatorische Schwierigkeiten zu verweisen, die einen Wechsel unmöglich machen, kann nur in Ausnahmefällen eine Verlängerung der Unterrichtung in Vorbereitungsklassen rechtfertigen⁵¹ – zum Beispiel, wenn der Schuljahreswechsel lediglich wenige Wochen später erfolgt.⁵²

Eine vollständig separierte Beschulung in Vorbereitungsklassen ist unverhältnismäßig und rechtswidrig.

SZENARIO 5

Bedingungen an Regel- und Förderschulen

Kürzlich wurde das Thüringer Schulgesetz dahingehend geändert, dass Eltern von Kindern mit besonderem Lernbedarf künftig das letzte Wort bei der Frage haben, ob ihr Kind eine Förderschule oder eine normale Schulklasse besucht.⁵³ Nach der vorherigen Regelung hatten Eltern von Schüler*innen mit Behinderungen kein Wahlrecht dahingehend, ob eine allgemeine oder eine Förderschule besucht werden soll.

Das Bundverfassungsgericht urteilte in einem Beschluss aus dem Jahr 1997, dass die **Zuweisung an eine Förderschule** keine ungerechtfertigte Diskriminierung darstellen würde.⁵⁴ Denn eine Benachteiligung wäre nur dann gegeben, wenn der Ausschluss von einer bestimmten Schulform (also der Regelschule) nicht durch eine „Fördermaßnahme“ für Menschen mit Behinderung kompensiert wird. Diese Kompensation lag laut Bundverfassungsgericht in der Förderung der Kinder, die sie in den Förderschulen erhalten. Außerdem stellte es das Recht des Kindes auf Zugang zu Regelschulen unter einen Personal- und Sachmittelvorbehalt an der Regelschule.

Diese Rechtsprechung ist jedoch vor dem Hintergrund der seit 2009 verbindlichen UN-Behindertenrechtskonvention nicht mehr haltbar.⁵⁵ Art. 24 BRK normiert das Recht von Menschen mit Behinderungen auf diskriminierungsfreien Zugang und gleichberechtigte Teilhabe im Bildungsbereich. Auch was die Bedingungen angeht, die an Regelschulen herrschen müssen, stellt die BRK hohe Anforderungen, wenn sie von einem „hochwertigen“ inklusiven Unterricht spricht. Hierfür müssen die notwendigen Mittel bereitgestellt werden, was Vertragsstaaten dazu verpflichtet, möglichst zügig und konsequent und unter Einsatz „aller verfügbaren Ressourcen“ zu handeln.⁵⁶ Die Bestimmungen der BRK sind auch bei der Auslegung von Grundrechten heranzuziehen.⁵⁷

Allgemeine Übersicht über Rechtsbehelfe

_FÜR ELTERN UND SCHÜLER*INNEN: FORMLOSE RECHTSBEHELFE

Zu den formlosen, also nicht-gerichtlichen Rechtsbehelfen gehört das in Art. 17 GG normierte, allen zustehende **(Petitions-)Recht**, das den Betroffenen einen Anspruch auf Entgegennahme, Prüfung und Bescheidung der Petition durch den (zuständigen) Petitionsadressaten (also den Landtagsausschuss) zuspricht.

Außerdem kann mit der sogenannten „**Gegenvorstellung**“ auf die Aufhebung oder Änderung eines bestimmten Aktes gedrängt werden. Diese ist an die Stelle zu richten, die den beanstandeten Akt erlassen hat oder für den beanstandenden Mangel unmittelbar verantwortlich ist.

Die **Dienstaufsichtsbeschwerde** gehört auch hierzu. Siehe im Detail dazu oben.

_FÜR ELTERN UND SCHÜLER*INNEN: WIDERSPRUCHSVERFAHREN

Außerdem können Eltern und Schüler*innen gegen sogenannte Verwaltungsakte **Widerspruch** erheben. Dieser Widerspruch muss bei der Behörde eingereicht werden, die den Verwaltungsakt erlassen hat, was entweder die Schule oder die Schulaufsichtsbehörde sein kann. Der Widerspruch muss **einen Monat ab Erlass dieses Verwaltungsaktes schriftlich eingereicht** werden.

Unter **Verwaltungsakte** fallen etwa

- die Nichtzulassung eines Schulbuchs bzw. der Widerruf der Zulassung eines Schulbuchs (die Klagebefugnis hierfür liegt bei dem ausstellenden Verlag)
- die Zuweisung zu einer Förderschule
- Einschulung des Kindes
- Beurlaubung und Befreiung
- Ordnungsmaßnahmen
- Versetzung/Nichtversetzung
- alle Versetzungszeugnisse
- die Zuerkennung eines Abschlusses
- Zulassung zum Abitur
- Entlassung aus der Schule
- Noten (wenn sie Endnoten im Zeugnis sind)

Keine Verwaltungsakte sind zum Beispiel

- die **inhaltliche Gestaltung** des Unterrichts. Diese wird weitgehend durch pädagogische Prozesse und sonstige Einwirkungen bestimmt, denen die Merkmale des Verwaltungsakts in aller Regel fehlen.
- **schulinterne Maßnahmen** wie die Auflösung einer Parallelklasse, die Zuweisung von Schüler*innen zu einer bestimmten Klasse oder deren Umsetzung innerhalb der Klasse.

_FÜR ELTERN UND SCHÜLER*INNEN: GERICHTLICHE VERFAHREN

Je nach Situation können unterschiedliche Gerichtsverfahren in Betracht kommen. Wir empfehlen, in diesen Fällen die Rechtsschutzstrukturen des Gegegenrechtsschutzes, einem gemeinsamen Rechtsschutzprojekt der Organisationen FragDenStaat, Gesellschaft für Freiheitsrechte und des Verfassungsblogs, oder der GEW Thüringen zu kontaktieren, um anwaltliche Unterstützung zu erhalten. In diesem Toolkit haben wir Klagemöglichkeiten identifiziert, die vor allem auf von uns entwickelte Szenarien reagieren. Letztlich sind die Möglichkeiten für denkbare Vorfälle vielfältig und die Bestimmung der jeweiligen Klageart ist nur im Einzelfall möglich. Entscheidend ist allerdings in erster Linie ohnehin, dass es in bestimmten Konstellationen Rechtsschutz gibt, und erst in einem zweiten Schritt, welcher Rechtsschutz in Frage kommt. Das können im Detail und im Einzelfall die Anwält*innen der Rechtsschutzstruktur prüfen.

Das Verfahren der **Normenkontrolle (§ 47 VwGO)** kann zum Beispiel relevant werden bei der Rechtmäßigkeit von Schulprogrammen, von Schulordnungen oder von Prüfungsordnungen. **Lehrpläne fallen nicht darunter** (s.o.).

Liegt ein sogenannter **belastender Verwaltungsakt** vor (z.B. die Zuweisung zu einer Förderschule), ist die **Anfechtungsklage** zu erheben. Will die Klägerin hingegen den Erlass eines **begünstigenden Verwaltungsaktes** erreichen (z.B. die vorzeitige Einschulung des Kindes), ist die **Verpflichtungsklage** die richtige Klageart.

_FÜR LEHRER*INNEN: FORMLOSE RECHTSBEHELFE

Lehrer*innen können Anträge und Beschwerden vorbringen, **ohne an Fristen und Formen** gebunden zu sein.⁵⁸ Dabei muss der **Dienstweg** eingehalten werden, die Eingabe also beim unmittelbar Vorgesetzten eingereicht werden. Außerdem können sich Lehrkräfte, wenn sie sich bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten in ihren Rechten verletzt glauben, an den **Landesbeauftragten für den Datenschutz** wenden.⁵⁹

Wie allen Bürger*innen steht es Beamt*innen aufgrund des durch Art. 17 GG verbürgten Petitionsrechts frei, Bitten und Beschwerden an den **Petitionsausschuss des Landtags** zu richten.⁶⁰

Auch **angestellte Lehrer*innen** haben das Recht, Anregungen oder Beschwerden beim Personalrat, beim Landesdatenschutzbeauftragten oder beim Petitionsausschuss des Landtags vorzubringen.⁶¹

_FÜR LEHRER*INNEN: GERICHTLICHE VERFAHREN

Für das **gerichtliche Disziplinarverfahren** sind Verwaltungsgerichte zuständig. Sie entscheiden über Disziplinarklagen, über Klagen der Beamt*innen gegen eine Disziplinarverfügung und über Anträge der Beamt*innen auf Aussetzung der vorläufigen Dienstenthebung und der Einbehaltung von Dienstbezügen.

Für Klagen von nicht verbeamteten Lehrkräften sind gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 ArbGG die Arbeitsgerichte ausschließlich zuständig.

LITERATURVERZEICHNIS

- 1 <https://www.gew-thueringen.de/rechtsschutz>.
- 2 Vgl. Wrase, Wie politisch dürfen Lehrkräfte sein?, in: *ApuZ* 2020, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/306955/wie-politisch-duerfen-lehrkraefte-sein/>.
- 3 Vgl. ebd.
- 4 Vgl. Joachim Wieland, Was man sagen darf: Mythos Neutralität in Schule und Unterricht, Hintergrundpapier der Friedrich-Ebert-Stiftung zu „Politische Bildung in der Schule“, April 2019, S. 2, <http://library.fes.de/pdf-files/studienforderung/15341.pdf>; Cremer (Anm. 3), S. 12ff.
- 5 Vgl. Wrase, Wie politisch dürfen Lehrkräfte sein?, in: *ApuZ* 2020, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/306955/wie-politisch-duerfen-lehrkraefte-sein/>.
- 6 Vgl. Bundesarbeitsgericht (Anm. 6), S. 2889f.; Verwaltungsgericht Berlin, Disz. 99/80, NJW 1982, 30.9.1981, S. 1113.
- 7 Vgl. Wrase, Wie politisch dürfen Lehrkräfte sein?, in: *ApuZ* 2020, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/306955/wie-politisch-duerfen-lehrkraefte-sein/>.
- 8 Vgl. ebd.
- 9 Vgl. Bernd Overwien, Politische Bildung ist nicht neutral, in: *Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit* 1/2019, S. 26; S.28ff.
- 10 Vgl. Wrase, Wie politisch dürfen Lehrkräfte sein?, in: *ApuZ* 2020, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/306955/wie-politisch-duerfen-lehrkraefte-sein/>.
- 11 <https://www.bpb.de/themen/bildung/dossier-bildung/292674/was-man-sagen-darf-mythos-neutralitaet-in-schule-und-unterricht/>.
- 12 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, Sachstand WD 6 – 3000 – 045/19, S.5.
- 13 Vgl. BVerwGE 84, 292 (293 ff.); so auch BAG, NJW 1982, 2888 (zu Lehrern im Angestelltenverhältnis). Ebenso Joachim Hoffmann, Zur Meinungsfreiheit des Lehrers, *RdJB* 1984, 98 (104 ff.).
- 14 Vgl. Avenarius/Hanschmann, Schulrecht, S. 641.
- 15 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, Sachstand WD 6 – 3000 – 045/19, S. 4.
- 16 Vgl. Avenarius/Hanschmann, Schulrecht, S. 641.
- 17 Vgl. Avenarius/Hanschmann, Schulrecht, S. 642.
- 18 Vgl. BVerfGE 28, 55; 44, 197 (201 ff.); dazu Simon Sieweke, Die Beschränkung der politischen Äußerungsrechte der Beamten durch die Mäßigungs- und Zurückhaltungspflicht, *ZBR* 2010, 157.
- 19 Vgl. Avenarius/Hanschmann, Schulrecht, S. 642.
- 20 Vgl. ebd.
- 21 Vgl. BVerwGE 42, 79.
- 22 Vgl. VG Hannover, *RdJB* 1984, 150 (mit krit. Anm. von Karl-Jürgen Bieback).
- 23 Vgl. *NVwZ* 2018, 1121 m. Anm. v. Martin Stuttmann.
- 24 Vgl. Moir, Der Schulfrieden als Schranke der Religionsfreiheit, S. 134ff.
- 25 Vgl. Moir, Der Schulfrieden als Schranke der Religionsfreiheit, S. 134.
- 26 Vgl. Avenarius/Hanschmann, Schulrecht, S. 558.
- 27 Vgl. Bunse, Die Vereinbarkeit der ausnahmslosen Schulpflicht mit dem GG, dort Rn. 794.
- 28 Vgl. Bayerischer VerfGH, Entscheidung vom 28.06.2022 - Vf. 42-VII-21, Rn.45.
- 29 Vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 29.11.1985 - 9 S 658/84 -, *NVwZ* 86, 855 und Beschluss vom 03.06.1976 - IV 997/73 -, *ZBR* 1977, 332.
- 30 Pieroth, *DVBl.* 1994, 954; Robbers, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, Art. 7 Rn. 85.
- 31 Vgl. Avenarius/Hanschmann, Schulrecht, S. 122.
- 32 Vgl. Avenarius/Hanschmann, Schulrecht, S. 122; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23.11.2006 - OVG 8 S 78.06.
- 33 Vgl. Pieroth, *DVBl.* 1994, 949 (954); zudem handelt es sich um eine inhaltliche Konkretisierung der allgemeinen beamtenrechtlichen Mäßigungs- und Treuepflicht, ebd. S. 955.
- 34 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23.11.2006 - OVG 8 S 78.06.
- 35 Ebd.

- 36 Vgl. Eifert, Martin: Das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Art. 2 I GG, in: *JURA* 2015, Band 37, Heft 11.
- 37 Vgl. Hanschmann, Felix: Schulrecht, in: Hascher/Idel/Helsper (Hrsg.) *Handbuch Schulforschung*.
- 38 Vgl. ebd.
- 39 Vgl. ebd.
- 40 Vgl. BVerfG-K, *NVwZ* 90, 55; Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), *GG Kommentar*, Art. 2, Rn. 87
- 41 Vgl. § 23 SchulG i.V.m. § 6 Schulordnung.
- 42 Vgl. VG Münster, 1 K 1752/13, Rn. 25.
- 43 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. März 2007, 1 BvR 2780/06.
- 44 Gerhard Eiselt, Schulaufsicht im Rechtsstaat, *DÖV* 1981, 821 (825); Ossenbühl (Fn. 171), S. 1159; Starck (Fn. 171), S. 273.
- 45 Vgl. Avenarius/Hanschmann, *Schulrecht*, S. 558.
- 46 BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 - 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21, *NJW* 2022, 167 (171f., Rn. 58ff.).
- 47 Rux, *Schulrecht*, § 2 Rn. 209ff.
- 48 Vgl. Goldbach, in: Druschel/Goldbach/Paulmann/Vestena (Hrsg.), *Interdisziplinäre Perspektiven auf Soziale Menschenrechte*, S. 173; 188ff.
- 49 Goldbach, *Die sozialen Rechte der Flüchtlinge nach Kapitel IV der Genfer Flüchtlingskonvention* S. 301.
- 50 Vgl. Goldbach, in: Druschel/Goldbach/Paulmann/Vestena (Hrsg.), *Interdisziplinäre Perspektiven auf Soziale Menschenrechte*, S. 173; 190f.: ders., in: Hruschka (Hrsg.), *HK-GFK*, Art. 22 Rn. 77 u. 106.
- 51 Vgl. Goldbach, in: Druschel/Goldbach/Paulmann/Vestena (Hrsg.), *Interdisziplinäre Perspektiven auf Soziale Menschenrechte*, S. 173; 192.
- 52 Vgl. Goldbach, in: Druschel/Goldbach/Paulmann/Vestena (Hrsg.), *Interdisziplinäre Perspektiven auf Soziale Menschenrechte*, S. 173; 192, dort Fußn. 98.
- 53 Vgl. https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/dokument/97618/gesetz_und_verordnungsblatt_nr_6_2024.pdf#page=3.
- 54 Vgl. BVerfGE 96, 288.
- 55 Vgl. Wrase, *Förderschulzuweisung unter verfassungsrechtlichem Legitimationszwang*, *VerfBlog*, 2014/8/22, <https://verfassungsblog.de/foerderschulzuweisung-unter-verfassungsrechtlichem-legitimationszwang/>.
- 56 Vgl. ebd.
- 57 Vgl. BVerfGE 128, 282.
- 58 Vgl. Avenarius/Hanschmann, *Schulrecht*, S. 690.
- 59 Vgl. ebd., S. 691.
- 60 Vgl. ebd., S. 691.
- 61 Vgl. ebd., S. 694.

IMPRESSUM

Autorin

Marie Müller-Elmau

Mitarbeit

Ilka Maria Hameister

Redaktionsschluss

29.07.2024

CC BY 4.0

Dieses Werk „Juristisches Toolkit Bildungswesen“ ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz Namensnennung 4.0 International.

URL

https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2024/07/240729_Verfassungsblog-Toolkit-Bildungswesen.pdf