

Telefon: 233 - 83980
Telefax: 233 - 83989

**Referat für
Bildung und Sport
Recht**

Tischvorlage

Fridays For Future

Keine Bußgelder für die Teilnahme bei Fridays for Future!
Antrag Nr. 14-20 / A 05182 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL
vom 03.04.2019, eingegangen am 03.04.2019

„Fridays For Future“ - Solidarität statt Strafen für Münchner Schülerinnen und Schüler
Antrag Nr. 14-20 / A 04883 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL
vom 23.01.2019, eingegangen am 23.01.2019

Fridays For A Real Future: Unterricht statt Politaktivismus
Antrag Nr. 14-20 / A 05110 des StR Fritz Schmude
vom 15.03.2019, eingegangen am 20.03.2019

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14673

Anlagen

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 10.04.2019 Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1 Anlass

Am 03.04.2019 hat die Stadtratsfraktion DIE GRÜNE/RL den Antrag Nr. 14-20 / A 05182 zur dringlichen Behandlung in der Vollversammlung am 10.04.2019 gestellt. Es wurde beantragt „keine Bußgeldforderungen zu vollstrecken, die von Schulen aufgrund der Teilnahme von Schüler*Innen an den Fridays for Future – Protesten verhängt wurden“. Ferner wurde das Referat für Bildung und Sport aufgefordert, „die städtischen Schulen anzuweisen, keine Bußgelder für die Teilnahme an den Fridays for Future – Protesten zu verhängen“, sowie auf die „Leitungen der staatlichen Schulen dahingehend einzuwirken, keine Bußgelder für die Teilnahme an den Fridays for Future – Protesten zu verhängen.“ Die Schulleitungen sollen aufgefordert werden, Alternativen zu finden, die auch mit der Thematik Klimawandel zusammenhängen und versäumter Unterricht soll von den Schülerinnen und Schülern nachgearbeitet werden.

2 Aktuelle Situation

Die städtischen und – bisher – auch die staatlichen Schulen in der Landeshauptstadt München haben trotz des Fernbleibens von Schülerinnen und Schülern vom Unterricht ohne Befreiung bzw. ausreichende Entschuldigung in den vergangenen Wochen auf Anzeigen verzichtet. Neben relativ wenigen Ordnungsmaßnahmen (z.B. Verweisen) wurden in der deutlichen Mehrheit pädagogische Konsequenzen gezogen. Hier stehen schulische Projekte oder Aufträge im Zusammenhang mit dem Thema „Klimawandel“ als Maßnahme gegen den Verstoß gegen die Schulpflicht im Vordergrund. Auch dass wegen der Schulstreiks versäumter Unterrichtsstoff nachgeholt werden muss, ist selbstverständlich.

Grundsätzlich begrüßen die meisten Schulleitungen das Engagement der Schülerinnen und Schüler, schließlich gehören die Förderung von Eigenverantwortlichkeit und die Auseinandersetzung mit ökologischen und politischen Themen zum Bildungsauftrag einer Schule. Das Verlassen dieser Grenzen wurde bisher meist durch pädagogische Maßnahmen geahndet, doch inzwischen scheinen diese Maßnahmen an manchen Schulen ausgereizt zu sein. Auch können Maßnahmen dieser Art keine Lösung für – so scheint es derzeit - noch viele Wochen sein, da kein Ende der Streiks absehbar ist. Der geordnete Unterrichtsbetrieb kann also auf Dauer so nicht sichergestellt werden. Aus diesem Grund haben Schulleitungen zwischenzeitlich in Erwägung gezogen, weitere rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um den geordneten Schulbetrieb auch am Freitag wieder herzustellen bzw. zu garantieren (vgl. Presseberichte u.a. vom 03.04.2019).

3 Rechtlicher Hintergrund

3.1 Schulpflicht, Art. 35 BayEUG

Art. 35 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) regelt die Schulpflicht in Bayern. Demnach unterliegt der Schulpflicht (Schulpflichtiger), wer die altersmäßigen Voraussetzungen erfüllt und in Bayern seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat oder in einem Berufsausbildungsverhältnis oder einem Beschäftigungsverhältnis steht.

Schulpflichtig in diesem Sinne ist auch, wer eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz (AsylG) besitzt (Nr. 1), eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 oder § 24 wegen des Krieges in seinem Heimatland oder nach § 25 Abs. 4 Satz 1 oder Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) besitzt (Nr. 2), eine Duldung nach § 60a AufenthG besitzt (Nr. 3) oder vollziehbar ausreisepflichtig ist, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist (Nr. 4), unabhängig davon, ob er selbst die Voraussetzungen der Nrn. 1 bis 4 erfüllt oder nur einer seiner Erziehungsberechtigten; in den Fällen der Nrn. 1 und 2 beginnt die Schulpflicht drei Monate nach dem Zuzug aus dem Ausland.

Völkerrechtliche Abkommen und zwischenstaatliche Vereinbarungen bleiben unberührt. Die Schulpflicht dauert zwölf Jahre, soweit das BayEUG nichts anderes bestimmt und gliedert sich in die Vollzeitschulpflicht und die Berufsschulpflicht.

3.2 Pflichten der Schülerinnen und Schüler, sowie der Erziehungsberechtigten, Art. 56 Abs. 4 Satz 2 und Art. 76 BayEUG

Zu den Rechten und Pflichten der Schülerinnen und Schüler gehört gemäß Art. 56 Abs. 4 Satz 2 BayEUG insbesondere die Pflicht, am Unterricht regelmäßig teilzunehmen und die sonstigen verbindlichen Schulveranstaltungen zu besuchen. Dabei sind die Erziehungsberechtigten gemäß Art. 76 Satz 2 BayEUG verpflichtet, auf die gewissenhafte Erfüllung der schulischen Pflichten zu achten und müssen gemäß Art. 56 Satz 2 BayEUG insbesondere dafür sorgen, dass minderjährige Schulpflichtige am Unterricht regelmäßig teilnehmen und die sonstigen verbindlichen Schulveranstaltungen besuchen.

3.3 Handlungsspektrum der Schulleitungen

Die Schulleitung ist gemäß Art. 57 Abs. 2 BayEUG für den geordneten Schulbetrieb und für die Überwachung der Schulpflicht verantwortlich. Das Handeln bei Verstößen liegt in ihrer Befugnis und Verantwortung.

Den Schulleitungen vor Ort steht ein breites Spektrum an Reaktionsmöglichkeiten zur Verfügung, wie sie mit unentschuldigtem Fernbleiben umgehen. In Betracht kommen insbesondere vielfältige Erziehungsmaßnahmen, Ordnungsmaßnahmen und auch die Einleitung eines Bußgeldverfahrens. Neben pädagogischen Maßnahmen wie der Aufarbeitung von Fehlzeiten durch Nacharbeiten bzw. der Durchführung von zusätzlichen Aufgaben, Referaten und Projekten, kann die Schule eine Ordnungsmaßnahme gemäß Art. 86 BayEUG, z.B. einen Verweis oder einen verschärften Verweis aussprechen. An Schulen, die nicht Pflichtschulen sind, könnte aufgrund eines wiederholten unentschuldigtem Fernbleibens nach Ausschöpfung aller anderen Maßnahmen sogar die Androhung der Entlassung und auch die Entlassung von der Schule durch den Disziplinarausschuss ausgesprochen werden.

Neben der Verhängung von Attestpflicht oder auch der Verhängung von amtsärztlicher Attestpflicht gemäß § 20 Abs. 2 BaySchO, könnte die Schule auch Schulzwang nach Art. 118 BayEUG, also die Zuführung der Kinder an die Schule durch die Polizei, beantragen. Es besteht darüber hinaus die Möglichkeit, Schülerinnen und Schüler durch den öffentlichen Gesundheitsdienst, Art. 118 Abs. 3 S. 1 BayEUG untersuchen zu lassen, es kann ein Ordnungswidrigkeitenverfahren (Bußgeldverfahren) nach Art. 119 BayEUG eingeleitet werden, die Schule kann das Jugendamt informieren, Art. 31 Abs. 1 S. 2 BayEUG.

3.4 Ordnungswidrigkeiten – Bußgeldverfahren

3.4.1 Ordnungswidrigkeit, Art. 119 BayEUG

Liegt für das Fernbleiben vom Unterricht oder einer sonstigen verbindlichen Schulveranstaltung keine Befreiung bzw. Beurlaubung im Sinne des § 20 Abs. 3 Satz 1 der Bayerischen Schulordnung (BaySchO) zur Teilnahme an den Fridays for Future-Protesten vor, so handelt es sich um ein unentschuldigtes Fernbleiben vom Unterricht.

Wer als Erziehungsberechtigter entgegen Art. 76 Satz 2 BayEUG nicht dafür sorgt, dass minderjährige Schulpflichtige am Unterricht regelmäßig teilnehmen und die sonstigen verbindlichen Schulveranstaltungen besuchen oder als Schulpflichtige oder Schulpflichtiger

am Unterricht oder an den sonstigen verbindlichen Schulveranstaltungen (Art. 56 Abs. 4 BayEUG) vorsätzlich nicht teilnimmt, begeht eine Ordnungswidrigkeit und kann mit Geldbuße belegt werden, Art. 119 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 4 BayEUG.

3.4.2 Bußgeldverfahren

Vorab ist festzustellen, dass bei der Bußgeldstelle des Referats für Bildung und Sport bislang keine einzige Anzeige wegen einer Schulpflichtverletzung aufgrund der Teilnahme einer Schülerin oder eines Schülers an einer Fridays for Future-Demonstration eingegangen ist. Die Bußgeldstelle des Referats für Bildung und Sport als örtlich zuständige Verwaltungsbehörde ist für die Bußgeldverfahren aller öffentlichen und privaten Schulen im Stadtgebiet München zuständig. Die Schulen und in seltenen Fällen die Polizei erstatten bei Verstößen gegen Art. 119 BayEUG bei der Bußgeldstelle eine Anzeige. Aufgrund dieser Anzeige verfolgt die Bußgeldstelle als Verfolgungsbehörde die angezeigte Ordnungswidrigkeit. Die Bußgelder werden nach Prüfung der Sach- und Rechtslage dann von der Bußgeldstelle des Referats für Bildung und Sport verhängt. Üblicherweise erfolgt eine Anzeige der jeweiligen Schule aber erst dann, wenn die Schule die ihr zur Verfügung stehenden erzieherischen Maßnahmen erfolglos ausgeschöpft hat.

Gemäß § 12 Abs. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) handelt nicht vorwerfbar, wer bei Begehung einer Handlung noch nicht 14 Jahre alt ist. Dies bedeutet, dass Bußgelder gegen Schülerinnen und Schüler erst ab dem 14. Lebensjahr verhängt werden können. Bei Schülerinnen und Schülern unter 14 Jahren können Bußgelder gemäß Art. 119 Abs. 1 Nr. 2 BayEUG gegen die Erziehungsberechtigten verhängt werden. Dies ist auch bei Schülerinnen und Schülern über 14 Jahren zusätzlich möglich, sofern die Erziehungsberechtigten den Bußgeldtatbestand des Art. 119 Abs. 1 Nr. 2 BayEUG verwirklicht haben.

Die Schule hört bei einem vermuteten Verstoß die Schülerin oder den Schüler ab 14 Jahren zunächst zum Fehltag an. Bei Minderjährigen unter 14 Jahren werden die Erziehungsberechtigten angehört. Dies erfolgt grundsätzlich schriftlich und die Schülerinnen und Schüler bzw. deren Erziehungsberechtigte haben in aller Regel 14 Tage Zeit, Stellung zu beziehen. Aufgrund des Ergebnisses dieser Anhörung kann nun die Schulleitung entscheiden, ob sie bei der Bußgeldstelle des Referats für Bildung und Sport Anzeige erstattet. Nach umfassender Prüfung des Falles erlässt die Bußgeldstelle des Referats für Bildung und Sport einen Bußgeldbescheid. Die Höhe des Bußgeldes ist unter anderem abhängig von der Anzahl der Fehltag, vom Alter und der wirtschaftlichen Situation der Schülerin oder des Schülers bzw. der Erziehungsberechtigten. Das Bußgeld steigt in München nach der derzeitigen Verwaltungspraxis im Wiederholungsfall nicht an und bewegt sich bei minderjährigen Schülerinnen und Schülern in der Regel in einem Bereich von EUR 10,00 bis EUR 35,00 pro Fehltag. Hinzu kommen für jeden Bescheid noch Gebühren und Auslagen in Höhe von EUR 28,50. Hierbei ist es möglich, die gegen die Schüler ab 14 Jahren ergangene Geldbuße auf Antrag der Schülerin oder des Schülers oder der Erziehungsberechtigten durch das zuständige Amtsgericht in Arbeitsauflagen umwandeln zu lassen. Vorliegend ist ergänzend festzustellen, dass die Höhe des von der Bußgeldstelle zu verhängenden Bußgeldes für die Schülerinnen und Schüler im Hinblick auf die zusätzlich anfallenden Gebühren von

mindestens EUR 25,00 zzgl. Auslagen in Höhe von EUR 3,50 eher nachrangig sein dürfte. Die Gebühren, deren Mindesthöhe § 107 OWiG fest schreibt, können von der Bußgeldstelle nicht beeinflusst werden.

Beabsichtigt die Bußgeldstelle das Verfahren einzustellen, muss diese die anzeigende Schule vor ihrer Entscheidung hierzu gemäß Art. 119 Abs. 2 Satz 1 BayEUG hören und hat die Argumente der Schule bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Die Bußgeldstelle ist grundsätzlich verpflichtet, die von den Schulen angezeigten Verstöße zu ahnden. Die Münchner Schulen leiten Bußgeldverfahren erfahrungsgemäß nicht „leichtfertig“ ein, sondern wägen in aller Regel das Für und Wider des Antrags auf Erlass eines Bußgeldbescheids verantwortungsvoll und umfassend ab. Nach Eingang der Anzeige entscheidet die Bußgeldstelle nach pflichtgemäßem Ermessen bei Vorliegen aller Voraussetzungen über die Einleitung eines Bußgeldverfahrens und den Erlass eines Bußgeldbescheides (§ 47 OWiG). Die Motive der Schülerin oder des Schülers für den Verstoß beim Erlass des Bußgeldbescheids zu berücksichtigen, ist jedoch aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes und des Willkürverbots für die Bußgeldstelle nur in sehr eingeschränktem Umfang möglich. Ließe man die Motive und politischen Ziele der Schülerinnen und Schüler in das Ermessen einfließen, so würde damit eine Bewertung des politischen Engagements der demonstrierenden Kinder und Jugendlichen durch die Verwaltungsbehörde erfolgen. Im Rahmen der Gleichbehandlung müssten Demonstrationen für andere politische Ziele ebenfalls anerkannt werden. Es obliegt nicht der Bußgeldstelle, die Sinnhaftigkeit politischer Aktivitäten grundsätzlich und im jeweiligen Einzelfall einer Bewertung zu unterziehen und dadurch eine Differenzierung in politisch „opportunes“ bzw. politisch „nicht opportunes“ Engagement vorzunehmen. Zudem kann von Seiten der Bußgeldstelle auf tatsächlicher Ebene nicht überprüft werden, ob die Schülerinnen und Schüler, die behaupten, an den Demonstrationen teilzunehmen, tatsächlich überhaupt und im vorgegebenen Umfang teilgenommen haben. Deshalb sieht die Bußgeldstelle wenig Möglichkeit, generell auf den Erlass von Bußgeldbescheiden zu verzichten.

Der generelle Verzicht auf Bußgelder schafft einen Präzedenzfall mit der Konsequenz, dass es in Zukunft zu weiteren, ähnlich gelagerten Konstellationen kommen könnte. Außerdem würde eine einseitige Einstellung sämtlicher Bußgeldverfahren für Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Demonstrationen durch die Bußgeldstelle dazu führen, dass das Verhältnis der anzeigenden Schulleitungen zur Bußgeldstelle erheblichen Schaden nehmen würde, was die Arbeit der Bußgeldstelle zukünftig in nicht geringem Umfang beeinträchtigen dürfte.

4 Situation der Schulleitungen

Schulleitungen müssen wegen der kontinuierlich stattfindenden Freitagsdemonstrationen während der Unterrichtszeit u.a. mit folgenden Herausforderungen umgehen:

- Die Schulleitungen haben gegenüber den Schülerinnen und Schülern einen Bildungsauftrag und eine Fürsorgepflicht. Bei unerlaubtem Entfernen/Fernbleiben der Schülerinnen und Schüler vom Unterricht ohne schulische Befreiung sind diese nicht mehr über die Kommunale Unfallversicherung versichert, die Schule kann die Aufsichtspflicht nicht mehr wahrnehmen. Dies ist besonders bei Schülerinnen und Schülern der Unterstufe von Belang, da gerade diese Gruppe wegen ihrer

persönlichen Reife unter Umständen Gefährdungen ausgesetzt ist.

- Für ein Nachholen versäumten Unterrichtsstoffs in Form einer dafür vorgesehenen „Nacharbeit“ ist manchmal kein Zeitfenster übrig, da z.B. die Stundentafeln in G8 und der Ganztagsunterricht bereits die Nachmittagsstunden beanspruchen. Darüber hinaus kann eine Nacharbeit eine Unterrichtsstunde pädagogisch nur bedingt ersetzen und ist bisher nur als zusätzliche pädagogische Maßnahme vorgesehen. Eine Häufung von Nacharbeit würde zudem bei den Lehrkräften, die diese Nacharbeit betreuen, sowohl hinsichtlich Zeit- als auch Bearbeitungsaufwand zu einer dauerhaften Mehrbelastung führen, die nicht durch die ursprüngliche Verwendung abgedeckt ist.
- Der Unterricht der in der Schule verbliebenen Schülerinnen und Schüler wird durch das Fernbleiben ihrer Mitschülerinnen und Mitschüler in der Regel negativ beeinflusst, nicht nur am Freitag. Wegen des Umstandes, dass ein Teil der Schülerinnen und Schüler freitags dem Unterricht ferngeblieben ist und den versäumten Unterrichtsstoff nicht zeitnah qualitativ und quantitativ aufholen konnte, sind die Lehrkräfte in den betroffenen Fächern gezwungen, Wiederholungs- bzw. Neubesprechungseinheiten in ihren Unterricht an den Folgetagen einzubinden, damit ein konstruktiver und kontinuierlicher Unterrichtsverlauf gewährleistet ist. Die Erfüllung des Bildungsauftrags wird erschwert. Zudem entziehen sich die betroffenen Schülerinnen und Schüler gegebenenfalls geplanten Leistungserhebungen, da sie in der letzten Stunde (Freitag) nicht anwesend waren.

5 Fazit

Politisches Engagement und eine klare Haltung von Schülerinnen und Schülern zu Umwelt und Naturschutz wird seitens des Referats für Bildung und Sport außerordentlich wertgeschätzt und begrüßt. Eine Entwicklung der jungen Generation dahingehend, Grundrechte wahrzunehmen, für ihre Überzeugung auf die Straße zu gehen und für eine positive Sache einzutreten, kann nur positiv wahrgenommen werden.

Die städtischen Schulleitungen haben die volle Unterstützung des Referats für Bildung und Sport bei den von ihnen getroffenen Entscheidungen und ihrer Auswahl der Mittel. Eine Anweisung zu einem bestimmten Handeln würde nicht nur empfindlich in das bestehende Vertrauensverhältnis eingreifen, sondern auch die konstruktive Zusammenarbeit nachhaltig beeinträchtigen. Die Schulfamilie würde dadurch massiv in ihrer Eigenverantwortung geschwächt.

Seitens des Referats für Bildung und Sport besteht größtes Vertrauen in die Erfahrung und den Weitblick der verantwortungsvollen Pädagoginnen und Pädagogen vor Ort. Die konkrete Situation und die Verhältnisse des jeweiligen Einzelfalls können nur von der Schulleitung der jeweiligen Schule individuell gewürdigt werden. Das Referat für Bildung und Sport ist überzeugt davon, dass das den Schulleitungen zustehende Ermessen, ob und wie mit einem unentschuldigtem Fernbleiben wegen der Teilnahme an den Fridays for Future-Protesten umzugehen ist, ordnungsgemäß ausübt wird und dabei die bestehenden Handlungsoptionen differenziert ausgelotet werden.

Dies gilt ebenso für die staatlichen Schulleitungen, für deren Entscheidungen über den Umgang mit Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Fridays for Future-Protesten alleine die staatlichen Behörden, letztendlich das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus, zuständig ist.

Kommt eine städtische oder staatliche Schulleitung im Rahmen ihrer Abwägung zu dem Entschluss, ein Bußgeldverfahren einzuleiten, so wird es seitens des Referats für Bildung und Sport keine Ausnahmen beim Vollzug geben. Es obliegt nicht dem Referat für Bildung und Sport zu bewerten, ob die Motive der Schülerinnen und Schüler, dem Unterricht fern zu bleiben, politisch nachvollziehbar sind, oder nicht. Für die Verwaltung gilt hier der Neutralitäts- und Gleichheitsgrundsatz.

Das Referat für Bildung und Sport ist zudem der Auffassung, dass auch das den Schülerinnen und Schülern zustehende Recht auf Bildung wertgeschätzt werden muss. Der Zugang zu Bildung ist immer noch nicht selbstverständlich, vielen bleibt das Recht auf Bildung verwehrt. Bildung bedeutet Selbstbestimmung und entscheidet über die späteren Möglichkeiten der Schülerinnen und Schüler. Deshalb verfolgt das Referat für Bildung und Sport seit Jahren konsequent das Ziel der Bildungsgerechtigkeit. Diese Bemühungen dürfen an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben und sind ebenfalls in die Gesamtbetrachtung einzubeziehen.

Der Korreferentin, Frau Stadträtin Neff, und den Verwaltungsbeirätinnen, Frau Stadträtin Burkhardt und Frau Stadträtin Krieger, wurde ein Abdruck der Beschlussvorlage zugeleitet.

Eine fristgerechte Zuleitung der Beschlussvorlage war nicht möglich, da der Stadtratsantrag zur dringlichen Behandlung erst am 03.04.2019 gestellt wurde.

II. Antrag der Referentin

1. Die Ausführungen werden zur Kenntnis genommen.
2. Der Antrag 14-20 / A 05182 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 03.04.2019 zur dringlichen Behandlung in der Vollversammlung am 10.04.2019 wurde hiermit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
3. Der Antrag 14-20 / A 04883 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 23.01.2019 wurde hiermit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
4. Der Antrag 14-20 / A 05110 von Herrn Stadtrat Fritz Schmude vom 15.03.2019 wurde hiermit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
5. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss
nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

Beatrix Zurek
Stadtschulrätin

IV. Abdruck von I. mit III.
an das Direktorium D-II/V-SP
an das Direktorium Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z. K.

V. Wiedervorlage im Referat für Bildung und Sport - Recht

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. **An RBS-GL**
An RBS-A
An RBS-GL 2
An

z. K.

Am