227

Befreiung vom Schulunterricht wegen Teilnahme an einer Demonstration

Der Antragsgegner wird im Wege vorläufigen Rechtsschutzes verpflichtet, dem Antragsteller zu gestatten, das Flugblatt zur Teilnahme an der Demonstration am Freitag, dem 25. 1. 1991 um 12.00 Uhr zu verteilen.

Der Antragsgegner wird ferner im Wege vorläufigen Rechtsschutzes verpflichtet, den Antragsteller für die Teilnahme an dieser Demonstration vom Unterricht zu beurlauben.

Beschluß des Verwaltungsgerichts Hannover vom 24. I. 1991 - 6 B 823/91 -

Aus den Gründen:

I. Der volljährige Antragsteller ist Schüler des Gymnasiums in Misburg. Mit seinem am 22. 1. 1991 bei Gericht anhängig gemachten Gesuch um Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes begehrt er die Erlaubnis zum Verteilen eines Flugblatts, für das er neben einem anderen Schüler als presserechtlich Verantwortlicher zeichnet und mit dem zu einer Demonstration am 25. 1. 1991 um 12.00 Uhr aufgerufen wird. In dem Flugblatt heißt es u. a.:

»Wie die SchülerInnen-Vollversammlung gezeigt hat, ist die Schulleitung an unserer Schule bestrebt, Aktionen für den Frieden zu behindern.

Wie auf dieser Versammlung bekanntgegeben wurde, soll die SchülerInnenschaft sich an keiner Demonstration beteiligen, weil sie auf der Straße in Parolen von anderen gedrängt werden könnte. Aber wer

wirklich für den Frieden ist, läßt sich die Meinung anderer nicht aufdrängen.

Denn mit der Teilnahme an den Friedensdemonstrationen zeigt jede(r) SchülerIn, daß bereits eine eigene Meinung gebildet worden ist.«

Ferner begehrt der Antragsteller die Befreiung vom Unterricht für die Teilnahme am Unterricht für alle

Teilnehmer der Demonstration.

Der Schulleiter des Antragsgegners untersagte die Verteilung des Flugblatts in der Schule. Daß sich das Verbot, wie der Antragsteller behauptet, auch auf den Bereich vor dem Schulgebäude beziehe, wird vom Leiter des Antragsgegners bestritten. Desweiteren erklärte der Leiter des Antragsgegners, daß er den Schülern erklärt habe, es gebe für die geplante Demonstration keine Befreiung vom Schulunterricht.

Der Antragsteller stützt seinen Anspruch auf Verteilung des Flugblatts und Teilnahme der Schüler an der Demonstration auf Art. 2 Abs. 1, 5 Abs. 1 GG. Er beantragt sinngemäß, den Antragsgegner im Wege vorläufigen Rechtsschutzes zu verpflichten, die Verteilung des Flugblatts zur Teilnahme an der Demonstration am 25. 1. 1991 in der Schule zu erlauben sowie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Demonstration für die Zeit der Demonstration vom Schulunterricht zu beurlauben.

Der Antragsgegner beantragt, den Antrag abzu-

lehnen.

Er erwidert, der Antrag sei unzulässig, soweit der Antragsteller die Freistellung anderer Schüler vom Schulunterricht begehre, da es insoweit an einer Verletzung eigener Rechte des Antragstellers fehle. Im übrigen sei der Antrag unbegründet. Grundsätzlich sei es unzulässig, auf Schulgrundstücken Zeitungen und Zeitschriften aller Art zu verbreiten. Ausnahmsweise lasse das Nieders. Schulgesetz unter den in § 67 genannten Voraussetzungen die Verbreitung von Flugblättern auf dem Schulgelände zu. Diese Voraussetzungen seien hier jedoch nicht gegeben, da durch den Aufruf zur Teilnahme an einer Friedensdemonstration während der Unterrichtszeit die Schulpflicht verletzt und daher der Bildungsauftrag der Schule ernstlich gefährdet werde. Da der Schulleiter gegen die Verbreitung zu Recht Bedenken erhoben habe, habe diese entsprechend der Regelung des § 67 NSchG bis zu einer Entscheidung der Bezirksregierung Hannover als zuständiger Schulbehörde zu unterbleiben. Soweit der Antragsteller die eigene Teilnahme an der Demonstration durch eine Beurlaubung vom Unterricht begehre, sei dieser Antrag ebenfalls unbegründet, da der Teilnahme an der Demonstration während der Unterrichtszeit grundsätzlich die Schulpflicht entgegenstehe. Bei der gebotenen Interessenabwägung zwischen den Grundrechten des Antragstellers und dem auf Art. 7 GG beruhenden staatlichen Interesse an der Aufrechterhaltung eines geordneten Schul- und Unterrichtsbetriebs müsse diesem der Vorrang eingeräumt werden.

II. Soweit der Antragsteller um die Erlaubnis zum Verteilen der Flugblätter in der Schule nachsucht, ist vorläufiger Rechtsschutz nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO als Regelungsanordnung statthaft und insoweit nicht durch die Vorschrift des § 80 Abs. 5 VwGO ausgeschlossen (vgl. § 123 Abs. 5 VwGO). Zwar besteht nach § 67 Abs. 2 Satz 2 NSchG i. V. m. § 67 Abs. 1 Satz 5 NSchG ein Verbreitungsverbot für Flugblätter auf dem Schulgelände bereits dann, wenn die Schulleitung wegen der in § 67 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 3 NSchG genannten Voraussetzungen Bedenken gegen die Verbreitung hat und daher gehalten ist, der Schulbehörde zu berichten. Ist dieses Verfahren eingeleitet, besteht jedoch noch kein endgültiges Vertriebsverbot, sondern ein »vorläufiges Verbot«, das allein auf der gesetzlichen Regelung des § 67 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 5 NSchG beruht. Erst eine Verbotsentscheidung der Schulbehörde nach § 67 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 4 NSchG enthält eine Regelung mit Außenwirkung i. S. d. § 35 VwVfG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nds. VwVfG, gegen die vorläufiger Rechtsschutz somit nach § 80

Abs. 5 VwGO statthaft ist.

Soweit der Antragsteller zur Teilnahme an der Demonstration die Beurlaubung vom Unterricht begehrt, ist vorläufiger Rechtsschutz ebenfalls nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO als Regelungsanordnung statthaft, da für das Begehren in einem Hauptsacheverfahren die Leistungsklage statthafte Klageart ist.

Dieses Antragsbegehren ist jedoch im übrigen unzulässig, soweit der Antragsteller die Beurlaubung vom Schulunterricht für sämtliche Demonstrationsteilnehmer begehrt, denn er kann allein hinsichtlich der eigenen Teilnahme an der Demonstration eine Verletzung eigener Rechte nach § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen, nicht jedoch hinsichtlich der Teilnahme anderer Demonstrationsteilnehmer.

Der Antrag ist auch in dem aus der Beschlußformel zu ersehenden Umfang begründet, denn der Erlaß einer einstweiligen Anordnung ist nötig i. S. d. § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO; der Antragsteller hat die Eilbedürftigkeit der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes glaubhaft gemacht, denn für die für den 25. 1. 1991 um 12.00 Uhr geplante Demonstration käme gerichtlicher Rechtsschutz in einem Hauptsacheverfahren zu spät. Der Antragsteller hat ebenfalls den geltend gemachten materiellen Anspruch in dem aus der Beschußformel zu ersehenden Umfang glaubhaft gemacht. Dies rechtfertigt auch die Vorwegnahme der Hauptsacheentscheidung durch die erstrittene einstweilige Anordnung, denn aufgrund der Eilbedürftigkeit wäre anderenfalls der durch Art. 19 Abs. 4 GG gebotene effektive Rechtsschutz für den Antragsteller nicht zu erlangen.

Hinsichtlich der Entscheidung über den Vertrieb der Flugblätter hat der Antragsteller zu Recht den Leiter des Antragsgegners in Anspruch genommen. Zwar hat dieser, entsprechend dem in § 67 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 3 NSchG vorgesehenen Verfahren, der Schulbehörde berichtet. Bis zur gerichtlichen Entscheidung ist jedoch ein Vertriebsverbot nach § 67 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 Satz 4 NSchG durch die dann allerdings passiv legitimierte Schulbehörde noch nicht ergangen, so daß der Leiter des Antragsgegners weiter zu der begehrten Freigabeentscheidung verpflichtet werden kann. Die nach § 67 Abs. 1 Satz 3 NSchG vorgesehene Berichtspflicht des Leiters des Antragsgegners, der dieser auch nachgekommen ist, ist lediglich von behördeninterner Bedeutung, begründet jedoch noch nicht die Passivlegitimation der Schulbehörde in diesem Rechtsstreit. Ob der Antragsteller daneben ggf. eine Freigabeentscheidung von der Schulbehörde nach § 67 Abs. 1 Satz 5 NSchG erstreiten könnte, kann daher dahinstehen.

Der Antragsteller hat auch zu Recht den Leiter des Antragsgegners hinsichtlich der Beurlaubung vom Unterricht in Anspruch genommen, denn zu den Geschäften der laufenden Verwaltung i. S. d. § 30 Abs. 1 Satz 1 NSchG gehört auch die Beurlaubung von Schülern im Einzelfall bis zu 4 Wochen (Seyderhelm/Nagel, NSchG, § 30 Rdnr. 2.1.4.1.5; Claassen/Hauer/Klügel/Reinhardt, NSchG, Handkommentar, § 30 Rdnr. 6).

Der Anspruch des Antragstellers auf die Freigabe der Flugblätter beruht auf § 67 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 NSchG, der unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten keinen Anlaß zu Bedenken gibt, da das Schulgesetz »allgemeines Gesetz« i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG ist (VG Hannover, Urt. v. 10. 5. 1982 – 6 VG A 39/81 –). Ein Vertriebsverbot für Flugblätter ist danach gerechtfertigt, wenn ihr Inhalt den Bildungsauftrag der Schule ernstlich gefährdet. Dies ist bei dem vom Antragsteller zur Entscheidung gestellten Flugblatt nicht anzunehmen. Maßstab für die Entscheidung, ob die Verbreitung des Flugblatts zu einer ernstlichen Gefährdung des Bildungsauftrags der Schule führt, ist nach Wortlaut und Zweck der Vor-

schrift nicht, daß der Inhalt des Flugblatts dem Bildungsauftrag der Schule selbst gerecht wird oder ihm dient; vielmehr betrifft die Verbotsnorm allein Inhalte, die es der Schule unmöglich machen oder erheblich erschweren, den in § 2 NSchG genannten Aufgaben gerecht zu werden (VG Hannover, Urt. v. 10. 5. 1982, a. a. O., unter Hinweis auf die Vereinbarung der »Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland« – Erklärung vom 25. 5. 1973: »Zur Stellung des Schülers in der Schule«, Abschnitt VI und VII, vgl. GMBl. 1972, 267 ff.).

Inhalt des Flugblatts ist der Aufruf zu einer Demonstration für den Frieden anläßlich des »Golf-Kriegs«. Jeder Teilnehmer der Demonstration, so die Unterzeichner des Flugblatts, tritt mit der Bekundung seiner Auffassung für den Frieden ein.

Auch aus der Pressemitteilung des Nieders. Kultusministeriums vom 18. 1. 1991 folgt, daß das Eintreten von Schülerinnen und Schülern für den Frieden anläßlich einer kriegerischen Auseinandersetzung verständlich ist und ernstgenommen werden soll. Wenn § 2 Abs. 1 NSchG den Bildungsauftrag der Schule beschreibt mit der Vermittlung von Fähigkeiten wie derjenigen, nach ethischen Grundsätzen zu handeln sowie religiöse und kulturelle Werte zu erkennen und zu achten, den Gedanken der Völkerverständigung zu erfassen und zu unterstützen, so entspricht ein derartiges Engagement geradezu dem Bildungsauftrag der Schule; die Aufforderung des Nieders. Kultusministeriums an alle Schulen, die mit dem Krieg zusammenhängenden Probleme mit schulischen Mitteln aufzuarbeiten (Nr. 5 der Pressemitteilung vom 18. 1. 1991) unterstreicht dies ebenso.

Die ernstliche Gefährdung des Bildungsauftrags der Schule sieht der Antragsgegner dementsprechend auch nicht in den Zielen, für die in dem Flugblatt geworben wird, sondern in dem Umstand, daß die Demonstration zu einem Zeitpunkt durchgeführt werden soll, zu dem jedenfalls ein mehr oder weniger großer Teil der Schüler verpflichtet ist, den Schulunterricht zu besuchen.

Zwar mag nicht nur eine inhaltliche Kollision mit den in § 2 NSchG genannten schulischen Bildungszielen eine ernstliche Gefährdung des Bildungsauftrags begründen, sondern auch ein Aufruf, dem Schulunterricht überhaupt fernzubleiben. Um eine ernstliche Gefährdung des Bildungsauftrags durch einen solchen Aufruf annehmen zu können, müßte dieser allerdings bereits den Charakter eines Boykottaufrufs haben. Um einen Boykott des Unterrichts geht es jedoch bei dem im Flugblatt dargestellten Anliegen nicht, sondern um den Aufruf zur Teilnahme an einer Demonstration. Die Teilnahme einer größeren Anzahl von Schülerinnen und Schülern kann zwar den Schulunterricht zum Zeitpunkt der Demonstration durch ihr Fernbleiben beeinträchtigen. Dies ist jedoch lediglich mittelbare Folge der Aufrufe und nicht sein Ziel.

Der Anspruch des Antragstellers auf Beurlaubung vom Unterricht zur Teilnahme an der Demonstration am 25.1. 1991 beruht auf dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG. Da der Antragsteller volljährig ist, war für den Antrag auf Beurlaubung keine entsprechende Erklärung der einen minderjährigen Schüler gesetzlich vertretenden Eltern erforderlich.

Obwohl die Versammlungsfreiheit als Recht des Bürgers, am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß teilzunehmen, zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens gehört (BVerfG, Beschl. v. 14. 5. 1985 — 1 BvR 233, 341/81 -, BVerfGE 69, 315, 342 ff.) und daher einen hohen Rang einnimmt, ist dieses Recht nicht uneingeschränkt gewährleistet. Soweit Schüler einen entsprechenden Anspruch während der Schulzeit geltend machen, kann es mit der Pflicht zum Schulbesuch kollidieren. Diese in § 42 Abs. 2 NSchG konkretisierte Verpflichtung beruht auf Art. 7 Abs. 1 GG. Verpflichtet zur Teilnahme am Schulunterricht sind nicht nur die Schüler, die nach § 48 NSchG schulpflichtig sind, sondern aufgrund des zwischen dem Schüler und der Schule bestehenden Schulverhältnisses auch die - wie der Antragsteller - volljährigen Schüler, die die Schule freiwillig besuchen; § 42 Abs. 1 NSchG stellt ausdrücklich klar, daß sich die Rechte und Pflichten des Schülers in der Schule nach den Grundsätzen des Anstaltsrechts bestimmen (vgl. Seyderhelm/Nagel, a. a. O., § 42 Rdnr. 5).

Die Kollision zwischen den Rechtspositionen aus Art. 8 GG und 7 Abs. 1 GG ist nicht generell dadurch zu lösen, daß einer Position Vorrang eingeräumt wird. Vielmehr zwingt die Kollisionslage zu einer Rechtsgüterabwägung im Sinne praktischer Konkordanz (Berkemann, die »politischen Rechte« des Schülers, in: Nevermann/Richter, Rechte der Lehrer, Rechte der Schüler, Rechte der Eltern, Seite 102, 118 mit kritischer Anmerkung zum KMK-Beschluß vom 25. 5. 1973; Heckel/Avenarius, Schulrechtskunde, 6. Aufl., Seite 376 f.; Stein/Roell, Handbuch des Schulrechts, Seite 217; grundsätzlich für den Vorrang der Pflicht zur Teilnahme am Unterricht: Niehues, Schul- und Prüfungsrecht, 2. Auflage, Rdnr. 237, 238). Allein eine derartige Einzelfallbetrachtung wird dem hohen Rang gerecht, den das Grundgesetz dem Recht auf Demonstrationsfreiheit einräumt, und berücksichtigt, daß die von der Schule geschuldete Erziehung zum mündigen Staatsbürger auch die Gestattung zu politischer Betätigung in angemessenem Rahmen gestattet; sie verhindert andererseits jedoch auch, daß der Ablauf des Unterrichts zur Disposition demonstrationsfreudiger Schüler gestellt wird (Heckel/Avenarius, a. a. O.)

Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze ist die Abwägungsentscheidung zugunsten des Antragstellers, d. h. eines Anspruchs auf Beurlaubung vom Schulbesuch zu treffen. Wesentlicher Abwägungsgesichtspunkt ist in diesem Zusammenhang das mit der kollektiven Meinungsäußerung verbundene Anliegen, nämlich der Wiederherstellung des Friedens. Zwar besteht die grundgesetzliche Gewährleistung des Art. 8 GG grundsätzlich unabhängig von dem mit der kollektiven Meinungsäußerung verbundenen Anliegen. Das Anliegen und damit einhergehend seine Schutzwürdigkeitgewinntjedochumsoeheran Bedeutung, als für der Wertentscheidung des Grundgesetzes entsprechende Ziele geworben werden soll. Dieses Ziel steht hier außer Frage (Art. 1 Abs. 1 und 2, Art. 24 Abs. 2 GG). Zudem entspricht das Anliegen nach seinem Inhalt, wie oben beschrieben, dem Bildungsauftrag der Schule nach § 2 Abs. 1 NSchG, wobei § 2 Abs. 2 NSchG ausdrücklich fordert, daß die Schuleden Schülern auch den formalen Rahmen – Erfahrungsraum und Gestaltungsfreiheit – zur Erfüllung des Bildungsauftrags bieten soll; hierzu kann unter den oben genannten Voraussetzungen auch die Möglichkeit zur Teilnahme an einer Demonstration gehören.

Demgegenüber hält sich der Unterrichtsausfall bei der Teilnahme des Antragstellers an der Demonstration in einem vergleichsweise geringen zeitlichen Rahmen von etwa 1 bis 2 Stunden, da die Demonstration erst um 12.00 Uhr beginnen und auch nur durch den Stadtteil Misburg führen soll. Sollte der Antragsteller weiter zum Schulbesuch am Freitagnachmittag verpflichtet sein, könnte er also durchaus noch anschließend am Schulunterricht teilnehmen. Der Antragsgegner hat schließlich auch nicht vorgetragen, daß die Versäumnis des Schulunterrichts für diesen Zeitraum für den Antragsteller aus schulisch-pädagogischen Gründen nicht zu akzeptieren ist.

Die Kammer verkennt nicht, daß insbesondere von Beginn des Krieges am Persischen Golf an in der Innenstadt von Hannover zahlreiche Demonstrationen auch und insbesondere unter Beteiligung von Schülern auch während der Schulzeit stattgefunden haben. Dementsprechend haben auch zumindest die älteren Schüler des Misburger Gymnasiums Gelegenheit zur kollektiven Meinungsäußerung zu diesem zweifellos wichtigen Anliegen gehabt und diese Gelegenheit möglicherweise auch wahrgenommen. Dieser Umstand steht dem Anspruch des Antragstellers jedoch nicht entgegen, denn auch insoweit schutzwürdiges Ziel der Veranstalter der Demonstration ist es gerade, als Schüler des Misburger Gymnasiums und nicht als nicht weiter identifizierbare Einzelpersonen für ihr Anliegen in ihrem Stadtteil zu werben.

Anmerkung:

Als am 17. Januar die USA und ihre Alliierten mit dem Angriff auf den Irak zur Befreiung Kuwaits begannen, gehörten viele Schülerinnen und Schüler zu denen, die spontan gegen den Krieg am Golf protestierten. Auf die zahlreichen meist während der normalen Unterrichtszeit stattfindenden Demonstrationen und anderen Aktionen der Schülerinnen und Schüler reagierten die Kultusministerien und Schulbehörden unterschiedlich:

Während in Niedersachsen Kultusminister Rolf Wernstedt erklärte, daß die Teilnahme von Schülerinnen und Schüler sowie von Lehrerinnen und Lehrern an den spontanen Demonstrationen in den ersten Tagen gegen den Golfkrieg angesichts der außergewöhnlichen Situation verständlich sei und per Runderlaß die Weisung gab, daß eine Ahndung der mit einer Teilnahme verbundenen Schul- bzw. Dienst-pflichtverletzung daher nicht in Betracht komme^{1,2}, beauftragte die Landesregierung in Sachsen die Schulbehörden damit, Antikriegsdemonstrationen von Schülerinnen und Schülern während der Unterrichtszeit zu unterbinden.²

Wie insgesamt in der von den Militärs zensierten Medienberichterstattung beeinflußten öffentlichen

^{*} Anmerkungen s. S. 232.

Meinung gab es jedoch auch in der Kultusbürokratie nach mehreren Tagen einen Stimmungswechsel und eine zunehmende Gewöhnung an den Krieg: Während die Demonstrationen der ersten Tage eigentlich überall zumindest toleriert wurden³, versuchten Schulleitungen und Schulbehörden nach wenigen Tagen, die Protestaktionen der Schülerinnen und Schüler gegen den Krieg am Golf zumindest während der Unterrichtszeit zu unterbinden und zu »normalem« Unterricht zurückzukehren.⁴

In die Zeit dieses Stimmungsumschwungs fällt auch der Beschluß des VG Hannover vom 24. 1. 1991. Ein Schüler des Gymnasiums Misburg in Hannover beantragte eine einstweilige Anordnung, nachdem der Schulleiter die Verteilung eines Flugblatts, mit dem zu einer Friedensdemonstration am 25. 1. 1991 aufgerufen wurde, untersagt und das Begehren nach Unterrichtsbefreiung zur Teilnahme an dieser Demonstration abgelehnt hatte.

Dieses Vorgehen ist insoweit bemerkenswert, als bislang zu Vertriebsverboten für Schülerzeitungen oder Flugblätter und zur Teilnahme von Schülerinnen und Schülern an Demonstrationen während der Unterrichtszeit nur Urteile bekannt sind, die ein endgültiges Verbot oder nachträglich verhängte Disziplinarmaßnahmen betreffen. Der Weg des einstweiligen Rechtsschutzes ist in diesen Fällen angesichts der Aktualität einerseits der einzige erfolgversprechende, andererseits aber auch – gerade für in der Regel rechtsunkundige Schülerinnen und Schüler – mit dem Risiko verbunden, die hohen Anforderungen an die

Das VG Hannover bestätigt in seiner Entscheidung die Geltung der Grundrechte auf Meinungs- und Pressefreiheit (Art. 5 GG) sowie Demonstrationsfreiheit (Art. 8 GG) auch innerhalb des Schulverhältnisses; nur soweit für sämtliche demonstrationswillige Schülerinnen und Schüler Unterrichtsbefreiung begehrt worden war, mußte dies aufgrund des individuellen Rechtsschutzsystems als unzulässig abgelehnt werden.

Glaubhaftmachung nicht zu erfüllen.

Das Recht auf Verteilung des Flugblatts mit dem Demonstrationsaufruf in der Schule beruht auf § 67 Abs. 2 NSchG. Danach müssen in Niedersachsen Flugblätter 24 Stunden vor ihrer Verbreitung auf dem Schulgrundstück der Schulleitung in drei Exemplaren übergeben werden. Ist diese der Ansicht, daß der Inhalt gegen gesetzliche Verbote verstößt oder daß die Verbreitung die Erfüllung des Bildungsauftrags der Schule (§ 2 NSchG) ernstlich gefährden würde, hat sie die der Schule angehörenden verantwortlichen Redakteure unverzüglich anzuhören und der Schulbehörde zu berichten (§ 67 Abs. 1 Satz 3 NSchG). Diese entscheidet, ob die Bedenken der Schulleitung gerechtfertigt sind; sie kann ein Verbot nur innerhalb von drei Werktagen nach Eingang des Berichts der Schule aussprechen (§ 67 Abs. 1 Satz 4 NSchG). Innerhalb dieser Frist darf das Flugblatt (bzw. die Schülerzeitung, für die eine Vorlagefrist von drei Schultagen und eine Verbotsentscheidungsfrist für die Schulbehörde von einer Woche besteht) auf dem Schulgrundstück nur verbreitet werden, wenn die Schulbehörde vorher ausdrücklich von einem Verbot Abstand nimmt (§ 67 Abs. 1 Satz 5 NSchG).

Entgegen der Auffassung des VG Hannover bestehen durchaus Bedenken gegen die Verfassungsmäßig-

keit von § 67 NSchG. Diese beziehen sich dabei zwar auch auf die Frage, ob § 67 NSchG aufgrund der in § 2 NSchG enthaltenen inhaltlichen Kriterien für ein Verbot einer Schülerzeitung bzw. eines Flugblatts als »allgemeines Gesetz« im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG angesehen werden kann, vorrangig stellt sich jedoch die Frage eines Verstoßes gegen das Zensurverbot (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG). Nach herrschender Meinung fällt unter Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG nur die sog. Vorzensur. Das Vorzensurverbot erklärt Rechtsvorschriften für unzulässig, nach denen von einzelnen der Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG erst dann Gebrauch gemacht haben darf, wenn Art und Inhalt der Ausübung zuvor von einer staatlichen Stelle kontrolliert und genehmigt worden sind. Zensur ist danach jedes Verbot, ungeprüfte Schriften der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, verbunden mit dem Gebot, diese zuvor einer zuständigen staatlichen Behörde vorzulegen, die sie anhand bestimmter Kriterien überprüft und je nach dem Ergebnis ihrer Prüfung die Veröffentlichung erlaubt oder verbietet. Noch keine Zensur, wenn auch verfassungspolitisch nicht gerade erwünscht, sind bloße Anzeige- oder Vorlagepflichten, die nicht mit der Möglichkeit eines Verbotes gekoppelt sind. Ein Verstoß gegen das Zensurverbot liegt aber vor, wenn die Vorlagepflicht zu einer Inhaltsprüfung mit Genehmigungsverfahren

Schülerzeitungen und Flugblätter müssen vor dem beabsichtigten Vertriebsbeginn in drei Exemplaren der Schulleitung zwecks inhaltlicher Prüfung (vgl. § 67 Abs. 1 Satz 3 NSchG) vorgelegt werden. Während dieser 24 Stunden (bzw. den drei Schultagen bei Schülerzeitungen) ist ein Vertrieb in der Schule (vorläufig) verboten. Die Schulleitung erhält auf diese Weise genügend Zeit zu einer eingehenden Durchsicht des zur Verteilung vorgesehenen Druckwerks. Kommen ihr Bedenken und liegen die Voraussetzungen des § 67 Abs. 1 Satz 3 NSchG vor, so kann der Vertrieb bei gleichzeitiger Fristverlängerung später durch die Schulbehörde endgültig verboten werden. § 67 NSchG enthält damit eine mit dem Zensurverbot des Grundgesetzes unvereinbare Vorlagepflicht.6

Die Frage eines Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG mußte das VG Hannover jedoch nicht erörtern, da das Flugblatt mit dem Aufruf zur Friedensdemonstration keinen der Verbotsgründe des § 67 Abs. 1 Satz 3 NSchG erfüllte, d. h. weder gegen gesetzliche Verbote verstieß noch seine Verteilung die Erfüllung des Bildungsauftrags der Schule (§ 2 NSchG) ernstlich gefährdete. Zutreffend weist das VG Hannover dabei darauf hin, daß Maßstab für den Inhalt von Schülerzeitungen und Flugblättern nicht der Bildungsauftrag der Schule selbst ist, sondern die Verbotsnorm allein Inhalte betrifft, die der Schule die Erfüllung des allein ihr obliegenden Bildungsauftrags unmöglich machen oder erheblich erschweren.

Bei der inhaltlichen Würdigung des Flugblatts hebt das VG Hannover die Übereinstimmung des Friedensengagements der Schülerinnen und Schüler mit dem in § 2 NSchG normierten Bildungsauftrag der Schule hervor. Bei aller berechtigten Kritik an der Regelung des § 67 NSchG sollte dies bei Konflikten um Schülerzeitungen oder Flugblätter auch als Hinweis für die betroffenen Schülerinnen und Schüler

verstanden werden, die Bestimmungen des § 2 NSchG für ihre Interessen zu nutzen und nicht bloß als »Gummiparagraphen« abzutun.

Der Aufruf zur Demonstration während der Unterrichtszeit wird vom VG Hannover zu Recht weder als Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot (u. U. konstruierbar als Ordnungswidrigkeit wegen öffentlichem Aufruf zur Ordnungswidrigkeit der Schulpflichtverletzung, dazu s. u.) noch als ernstliche Gefährdung der Erfüllung des Bildungsauftrags angesehen. Wenn eine größere Zahl von Schülerinnen und Schülern während der Unterrichtszeit einem Demonstrationsaufruf folgt, mag dies u. U. den Unterricht beeinträchtigen, dies wäre jedoch lediglich dessen mittelbare Folge, weil die Entscheidung zur Demonstrationsteilnahme immer eine individuelle ist. Im übrigen könnte auch bei einem Aufruf zum Unterrichtsboykott von einer ernstlichen Gefährdung der Erfüllung des Bildungsauftrags erst dann die Rede sein, wenn sich dieser über mehrere Tage erstrecken soll.

Prozessual behandelt das VG Hannover den Antrag als Regelungsanordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO, da während des gesetzlich angeordneten vorläufigen Vertriebsverbots nach § 67 Abs. 1 Satz 3 und 5 NSchG noch kein Verwaltungsakt mit Außenwirkung vorhanden sei. Diese Möglichkeit, effektiven Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht zu erlangen, besteht zunächst einmal aber nur bis zu dem Zeitpunkt, wo die Schulbehörde nach § 67 Abs. 1 Satz 4 NSchG darüber entscheidet, ob die Bedenken der Schulleitung gerechtfertigt sind und ob sie aufgrund dessen ein Vertriebsverbot aussprechen will.8 Offen bleibt jedoch, welche Wirkung ein Beschluß des Verwaltungsgerichts für die Entscheidung der Schulbehörde hat. Um entgegengesetzte Entscheidungen zu vermeiden dürfte es sich daher empfehlen, im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes neben einer Regelung, daß die Schulleitung auf ihre Bedenken nach § 67 Abs. 1 Satz 3 NSchG verzichtet und damit die Verteilung gestattet, auch die Schulbehörde zu verpflichten, von einem Verbot nach § 67 Abs. 1 Satz 5 NSchG Abstand zu nehmen. Dafür spricht, daß die Bedenkzeit von drei Werktagen bzw. einer Woche in vielen Fällen zu lang ist, damit ein Flugblatt bzw. eine Schülerzeitung noch rechtzeitig in der Schule verteilt werden kann. Die für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes erforderliche Eilbedürftigkeit dürfte außerdem nicht nur bei Flugblättern mit einem Demonstrationsaufruf, sondern auch bei Schülerzeitungen vorliegen, die auf ein aktuelles Erscheinen aufgrund von Anzeigenterminen, Veranstaltungshinweisen oder dem nahen Ferienbeginn angewiesen sind.

Den Anspruch auf Unterrichtsbefreiung für die Teilnahme an der Demonstration leitet das VG Hannover aus dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) ab. Es folgt der in der schulrechtlichen Literatur sich immer mehr durchsetzenden Auffassung, daß die bei Demonstrationen während der Unterrichtszeit auftretende Konkurrenz zweier verfassungsrechtlich geschützter Positionen – einerseits der in Art. 7 Abs. 1 GG vorausgesetzte staatliche Bildungsauftrag, aus dem auch die gesetzlich konkretisierte Schulbesuchspflicht abgeleitet wird, andererseits die grundrechtlich garantierte Demonstrations-

freiheit - eine Güterabwägung der jeweils betroffenen Rechtsgüter erfordert, um im Wege der praktischen Konkordanz zu einem angemessenen Ausgleich der widerstreitenden Interessen zu kommen.9 Demgegenüber meinen die Schulbehörden - wie auch im entschiedenen Fall - immer noch, daß das staatliche Interesse an einer Aufrechterhaltung eines geordneten Schul- und Unterrichtsbetriebs stets Vorrang vor dem Demonstrationsrecht habe und verweisen die Schülerinnen und Schüler zur Wahrnehmung dieses Grundrechts auf die unterrichtsfreie Zeit.¹⁰ Diese Auffassung, die die Schulbehörden seit den Schülerprotesten Ende der 60er Jahre vertreten, verkennt die grundlegende Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem Brokdorf-Beschluß vom 14. 5. 1985 dargelegt hat: »Als Abwehrrecht, das auch und vor andersdenkenden Minderheiten zugute kommt, gewährleistet Art. 8 GG den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung und untersagt zugleich staatlichen Zwang, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen oder ihr fernzubleiben.«11 Das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß teilzunehmen, zählt das Bundesverfassungsgericht »zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Diese grundlegende Bedeutung des Freiheitsrechts ist vom Gesetzgeber beim Erlaß grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten.«12

Die Versammlungsfreiheit ist allerdings trotz ihres hohen Ranges nicht vorbehaltlos gewährleistet. Ihre Ausübung darf jedoch nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzt werden. Bei der danach erforderlichen Güterabwägung ist zu berücksichtigen, daß es sich beim Demonstrationsrecht um ein Grundrecht handelt, während die Schulbesuchspflicht und der staatliche Bildungsauftrag lediglich aus der staatlichen Schulaufsicht gemäß Art. 7 Abs. 1 GG abgeleitet werden. Eine Einschränkung des Demonstrationsrechts im Schulverhältnis ist daher nur insoweit zulässig, wie dies zur Wahrung des Bildungsauftrags der Schule oder von Rechtspositionen Dritter unerläßlich ist.

Dabei wird durch den Verlust von ein paar Schulstunden wegen der Teilnahme an einer Demonstration die Erfüllung des Bildungsauftrags der Schule nicht in Frage gestellt, zumal Unterrichtsausfall aus diversen Gründen einschließlich Beurlaubungen für sportliche oder familiäre Anlässe an den Schulen gang und gäbe sind. Schülerinnen und Schüler haben daher in der Regel auf einen entsprechenden Antrag hin Anspruch auf Beurlaubung für die Teilnahme an Demonstrationen auch während der Unterrichtszeit. Dabei tragen sie selbstverständlich wie bei jeder Beurlaubung das Risiko, prüfungsrelevanten Unterrichtsstoff zu versäumen oder eine Klassenarbeit nicht mitschreiben zu können, wenn insoweit keine Verlegung oder Nachholung möglich ist.

Entgegen der Auffassung des VG Hannover darf die Schule bei der Entscheidung über die Beurlaubung

zur Demonstrationsteilnahme die Ziele der Demonstration nicht berücksichtigen16, so überzeugend auch die inhaltlichen Ausführungen über die Berechtigung des Anliegens der Wiederherstellung des Friedens sind. Dies ergibt sich aus dem gerade andersdenkenden Minderheiten zukommenden Recht »staatsfrei zu demonstrieren«17. Andernfalls wäre auch zu bedenken, daß die Schutzwürdigkeit des mit der Demonstration verbundenen Anliegens stets individuell beurteilt werden müßte, da die an einer Demonstration teilnehmenden Menschen sich - gerade bei Großdemonstrationen und bei spontanen Aktionen nicht mit den Anliegen (einer) der dazu aufrufenden Menschen bzw. Gruppen (Veranstalter) identifizieren müssen, sondern jeweils eigene Anliegen und Beweggründe für ihre Demonstrationsteilnahme haben.

Nicht ganz unproblematisch sind schließlich auch die eher zu Spekulationen Anlaß gebenden Ausführungen des VG Hannover am Ende des Beschlusses. Die geringe Dauer des Unterrichtsausfalls im entschiedenen Fall ist kein Indiz dafür, daß nicht auch eine Beurlaubung für einen längeren Zeitraum in Betracht kommt. In der Regel bestimmen Schülerinnen und Schüler Zeitpunkt und Ort der Demonstration, an der sie teilnehmen wollen, nicht selbst¹⁹, so daß auch ein Anspruch auf Beurlaubung zur Teilnahme etwa an bundesweiten Demonstrationen in Bonn, die mit einer längeren Anreise verbunden sind, besteht. Schließlich kann auch die Häufigkeit vorheriger Demonstrationsteilnahmen kein Kriterium sein, da auch Schülerinnen und Schüler das Recht haben, für ein ihnen wichtiges Anliegen mehrmals auf die Straße zu gehen und damit ihrer Überzeugung Nachdruck zu verleihen. Das Risiko, Unterrichtsstoff zu versäumen, müssen sie in jedem Fall tragen.

Anmerkungen

- I Runderlaß des Nds. KM vom 18. 1. 1991 (Az.: 3084) sowie Pressemitteilung 8/91 vom 18. 1. 1991; vgl. auch Süddt. Zeitung vom 18. 1. 1991 zur Anweisung des KM in NRW (S. 8).
- 2 Frankfurter Rundschau vom 24. 1. 1991
- 3 Vgl. Süddt. Zeitung vom 18. 1. 91, S. 15 f., zur Situation in München; Frankfurter Rundschau vom 23. 1. 91, S. 22: Eine »Demo« ist kein Schwänzen.
- 4 Symptomatisch die Äußerung der Hamburger Schulsenatorin *Raab* nach einer Blockade des Flughafens durch Schülerinnen und Schüler am 18. 1. 91: »Jetzt ist Schluß mit schulfrei und Friedensdemos«.
- 5 VG Koblenz, Urteil vom 30. 4. 1980 6 K 117/79 –, RdJB 1980, S. 377 mit Anm. Dietze = DÖV 1981, S. 67 mit Anm. Ott = DuR 1981, S. 85 mit Anm. Aschke; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. 5. 1981 2 A 87/80 –, SPE II E X mit Anm.

- Dietze, KJ 1981, S. 286; VG Hannover, Urteil vom 10. 5. 1982 6 VG A 39/81 –, teilweise veröffentlicht in JPN-Journal April 1983, S. 11; VG München, Urteil vom 27. 10. 1986 M 3 K 86.1564 –, SPE 420 Nr. 5.
- 6 Schaller, Rechtsinfo für Schüler- und Jugendzeitungen, 6. Auflage Hannover 1990, S. 19 m. w. N.; im Ergebnis ebenso Böhm, Schulrechtliche Fallbearbeitungen, SPE (Dezember 1990), S. 144 f.
- 7 So auch VG Hannover, Urteil vom 10. 5. 1982, a. a. O.
- 8 Beim Vertriebsverbot handelt es sich dabei um eine Ermessensentscheidung (vgl. Schaller, a. a. O., S. 17).
- Vgl. neben den vom VG Hannover angeführten Nachweisen: Perschel, RdJB 1968, S. 289 (291 ff.); Dietze, RdJB 1970, 336; Berkemann, RdJB 1974, s. 8 ff. DJT, Schule im Rechtsstaat, Band 1, München 1981, S. 262 mit FN 429; Hage, schulmanagement 1982, S. 4; Hoffmann-Riem, AK-GG, 2. Auflage Neuwied 1989, Art. 8 Rn. 38; Sterzel, KJ 1989, S. 307 (313); a. A., d. h. für Vorrang der Schulbesuchspflicht: Grupp, DÖV 1974, S. 661 (670 f.); Hennecke, Ordnungsrecht und Schülerstreik, in: Nevermann/Richter (Hg.), Rechte der Lehrer, Schüler, Eltern, Erziehung in Wissenschaft und Praxis 26, München 1977, S. 123; v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage München 1985, Art. 8 Rn. 30; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 8 GG Rn. 133.
- 10 KMK-Erklärung zur Stellung des Schülers in der Schule vom 25. 5. 1973, Abschnitt IX, BAnz Nr. 123, S. 4; VGH Baden-Württemberg, Beschluß vom 11. 6. 1969 – V 162/69 – BaWüVBl. 1969, S. 138 (140).
- 11 BVerfGE 69, S. 315 (343); vgl. auch Sterzel, KJ 1989, S. 307 (313).
- 12 Leitsatz 1 der Entscheidung ebenda.
- 13 BVerfGE 69, S. 315 (348 f.).
- 14 Vgl. Perschel, a. a. O. (290); Hage a. a. O.; Sterzel a. a. O. (314 f.); AG Frankfurt/Main, Beschluß vom 13. 5. 1981 40 Js 4530/81 952 OWI n. v.
- 15 Eine Ausnahme mag allenfalls gelten, wenn am Demonstrationstag ein Referat zu halten ist, mit dem der gesamte Unterricht steht und fällt und für das auch keine Alternative (Vorziehen anderer Teile des geplanten Unterrichts) vorhanden ist (vgl. Hage a. a. O.).
- 16 Ebenso Heckel/Avenarius, a. a. O., Tz. 29.242; Hage a. a. O.; Sterzel a. a. O. (315); Niehus a. a. O. Rn. 238; a. A. Stein/Roell, S. 217; wohl auch Perschel, a. a. O. (292 f.) und Dietzel, a. a. O. (338).
- 17 BVerfGE 69, 315 (343 und 356); Sterzel a. a. O.
- 18 Vgl. BVerfGE 69, 315 (357).
- 19 Hage, a. a. O.; Heckel/Avenarius a. a. O.