

3.5 Vom Schule schwänzen in die Arbeitslosigkeit – Ein unterschätztes Problem?

In den geprüften Kommunen gab es in den Jahren 2019 bis 2022 aufgrund von Schulpflichtverletzungen jährlich rd. 1.100 Ordnungswidrigkeitsanzeigen gegen Erziehungsberechtigte und rd. 1.000 gegen Schülerinnen und Schüler. Anstatt das ihnen auferlegte Bußgeld zu bezahlen oder die verhängten Arbeitsleistungen zu erbringen, gingen 23 % der Schülerinnen und Schüler in den Jugendarrest.

Die Zahl der Ordnungswidrigkeitsanzeigen war an den Haupt-, Ober- und Förderschulen am höchsten. Dies sind laut einer Studie der Bertelsmann Stiftung³³ auch die Schulen, an denen Schülerinnen und Schüler die Schule im Vergleich zu anderen Schulformen überdurchschnittlich oft ohne Abschluss verlassen.

In keiner Kommune wurden die Vorgaben des Niedersächsischen Kultusministeriums bei Schulpflichtverletzungen durch die Schulen vollständig eingehalten.

Hintergrund der Prüfung

In Niedersachsen besteht für Kinder, die zum Schuljahresbeginn das sechste Lebensjahr vollendet haben oder es bis zum folgenden 30. September vollenden, die Verpflichtung zum Schulbesuch. Die Schulpflicht endet grundsätzlich nach zwölf Jahren.³⁴ Das unentschuldigte Fernbleiben vom Unterricht stellt eine Schulpflichtverletzung³⁵ dar, die als Ordnungswidrigkeit gegen Erziehungsberechtigte und Schülerinnen und Schüler ab 14 Jahren geahndet werden kann.³⁶ In einem Runderlass³⁷ des Niedersächsischen Kultusministeriums (MK) ist das Verfahren geregelt, wie die Schulen auf die Verletzung der Schulpflicht zu reagieren haben.

³³ Vgl. Klaus Klemm, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), [Jugendliche ohne Hauptschulabschluss](#) – Demographische Verknappung und qualifikatorische Vergeudung, 2023, Seite 16, zuletzt abgerufen am 28.06.2023.

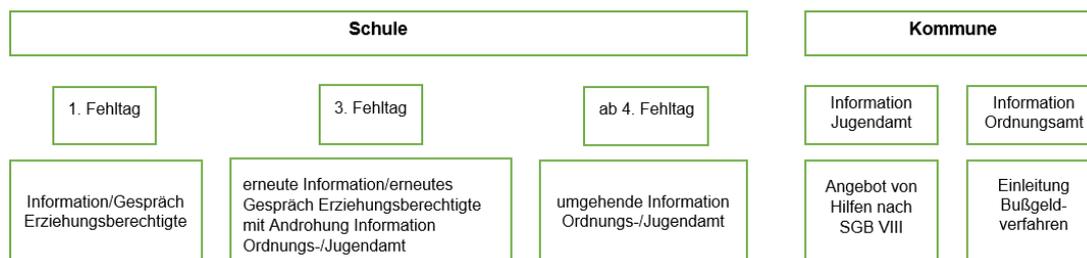
³⁴ Vgl. §§ 63 bis 65 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) in der Fassung vom 03.03.1998, zuletzt geändert durch Art. 19 des Gesetzes vom 14.12.2023 (Nds. GVBl. S. 337).

³⁵ Weitere gebräuchliche Begriffe für Schulpflichtverletzung: Schulabsentismus, Schulverweigerung, Schulvermeidung, Schulschwänzen.

³⁶ Vgl. § 176 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) in der Fassung vom 03.03.1998, zuletzt geändert durch Art. 19 des Gesetzes vom 14.12.2023 (Nds. GVBl. S. 337).

³⁷ Vgl. RdErl. d. Kultusministeriums v. 01.12.2016 – 26 - 83100, Ziffer 3.3 – Ergänzende Bestimmungen zum Rechtsverhältnis zur Schule und zur Schulpflicht.

Das Verfahren stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 11: Verfahren bei Schulpflichtverletzungen

Schulpflichtverletzungen tragen mit dazu bei, dass ein Schulabschluss nicht erreicht wird. Umso wichtiger ist es, bei Verletzung der Schulpflicht aufmerksam nach den Gründen zu suchen und in der Folge gleichsam konsequent mit pädagogischen Maßnahmen als auch mit einem ordnungsrechtlichen Verfahren zu reagieren.

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte bei elf Kommunen³⁸ für deren 276 Schulen, mit welchen Maßnahmen die Kommunen gegen Schulpflichtverletzungen vorgingen und ob bzw. wie sie erforderliche Bußgeldverfahren durchführten.



Ansicht 12: Besser in die Schule gehen!³⁹

Der Runderlass des MK sieht vor, dass die Schulen ab dem vierten unentschuldigten Fehlen innerhalb von zehn Schultagen das Jugendamt informieren und eine Ordnungswidrigkeitsanzeige stellen müssen.

Anzeige- und Informationspflicht der Schulen

In acht Kommunen meldeten die Schulen Schulpflichtverletzungen nach fünf bzw. zehn Fehltagen, zwei Kommunen machten dazu keine Angaben. Eine Kommune teilte mit, dass sie von ihren Schulen – wie im Erlass des MK vorgesehen - nach vier Fehltagen

³⁸ Landkreise Gifhorn, Holzminden, Lüchow-Dannenberg, Peine und Uelzen sowie die Städte Gifhorn, Holzminden, Langenhagen, Peine, Salzgitter und Wilhelmshaven.

³⁹ Bildnachweis: siloto - stock.adobe.com.

die Anzeige der Schulpflichtverletzungen erwarte, hatte aber keine Kenntnis darüber, ob die Schulen dies auch so praktizierten.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, ihre Schulen zu informieren, dass ab dem vierten unentschuldigten Fehlen innerhalb von zehn Schultagen die Anzeigen und Informationen über die Schulpflichtverletzungen zu erfolgen haben.

*Zusammenarbeit
Jugendamt
und Schule*

Um Verletzungen der Schulpflicht zu vermeiden, sollten neben den Schulen auch die Jugendämter durch präventive Maßnahmen bereits im Vorfeld tätig werden. Die geprüften Kommunen berichteten über Maßnahmen, die sie selbst durchführten bzw. bei denen sie beteiligt waren. Dazu gehörte u.a. die Teilnahme des Jugendamts an Informationsveranstaltungen in der Schule oder eine aufsuchende Sozialarbeit an bekannten Orten, an denen sich schulverweigernde Jugendliche in der Regel aufhalten.

Die unterschiedlichen präventiven Ansätze zeigten, dass einige Kommunen Schulpflichtverletzungen bewusst entgegenwirken wollen. Die überörtliche Kommunalprüfung begrüßt dieses Vorgehen.

*Good-Practice
Holzminden*

Vor Erlass eines Bußgeldbescheides hörten alle geprüften Kommunen die Betroffenen an. Dabei hatten der Landkreis und die Stadt Holzminden mit dem Amtsgericht Holzminden eine besondere Absprache getroffen. Schülerinnen und Schüler, die das 14. Lebensjahr vollendet hatten, wurden mit ihren Erziehungsberechtigten zu einer mündlichen Anhörung durch die Ordnungswidrigkeitenstelle beim Amtsgericht vorgeladen. Während dieser Präsenzanhörung, an der auch weitere Personen⁴⁰ teilnahmen, zeigten die Jugendrichterinnen bzw. die Jugendrichter den Schülerinnen und Schülern die Folgen von Schulpflichtverletzungen auf. Dazu gehörte auch der Besuch einer Arrestzelle. Je nach Einzelfall wurde vor Ort ein Bußgeldbescheid erlassen. Die Schülerinnen und Schüler sowie deren Erziehungsberechtigte konnten nach eingehender Erläuterung auf die Einlegung des Einspruchs verzichten. Der anwesende Jugendrichter bzw. die Jugendrichterin ordnete noch während des Termins Arbeitsleistungen, z. B. in sozialen Einrichtungen, Tierheimen, KZ-Gedenkstätten, Friedhöfen, Mülldeponien oder Obdachlosenunterkünften, an. Gleichzeitig wurden vor Ort verschiedene Hilfestellungen angeboten, um einen reibungslosen Wiedereinstieg in den regelmäßigen Schulbesuch zu unterstützen. Dieses Beispiel begrüßt die

⁴⁰ Jeweiligen Klassenlehrerinnen und Klassenlehrern, Jugendrichter und ggfs. weiteren Bezugspersonen wie z. B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugendhilfe im Strafverfahren.

überörtliche Kommunalprüfung als zielführende und jugendgerechte Maßnahme, um künftige Schulpflichtverletzungen zu vermeiden.

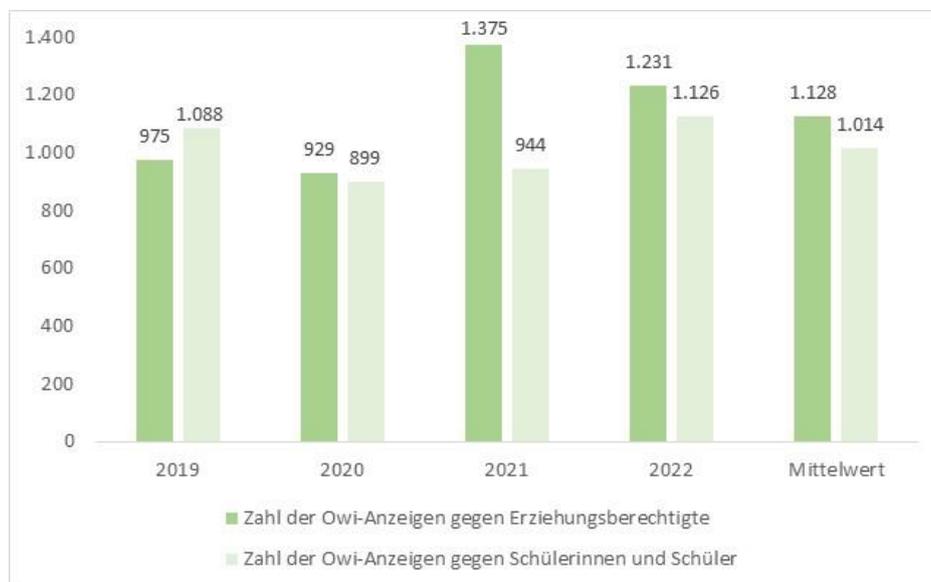
Eine zeitnahe Abwicklung erreichten zwei Kommunen, indem sie das gesamte Verfahren mit einer Vordrucksammlung standardisierten. Bei zwei weiteren Kommunen gab es einen Ablaufplan zum Ordnungswidrigkeitsverfahren, der gleichzeitig dem Wissensmanagement diene. Diese Instrumente beschleunigten die Bearbeitung der Ordnungswidrigkeit und könnten dazu führen, dass die Schülerinnen und Schüler schneller den Unterricht wieder besuchen. Diese Vorgehensweisen bewertet die überörtliche Kommunalprüfung positiv.

Weitere
Good-
Practice-
Beispiele

Als weiteres Good-Practice-Beispiel ist die „Handlungsempfehlung zur Schulpflichterfüllung und Schulabsentismus“ des Landkreises Peine hervorzuheben, die im Internet abrufbar ist.⁴¹ Sie enthält z. B. Regelungen über die Zusammenarbeit der Schulen mit dem Jugendamt, Vordrucke für die Meldungen an das Ordnungs- und das Jugendamt sowie einen Ablaufplan des Ordnungswidrigkeitsverfahrens.

Über Ausmaß und Umfang der Schulpflichtverletzungen bestehen in Niedersachsen keine Statistikpflichten. Informationen dazu werden daher nicht systematisch erfasst.⁴² Die überörtliche Kommunalprüfung erfragte daher bei den geprüften Kommunen die Anzahl der Ordnungswidrigkeitsanzeigen:

Anzahl der
Bußgeld-
verfahren



Ansicht 13: Anzahl der Ordnungswidrigkeitsanzeigen in den geprüften Kommunen gegen Erziehungsberechtigte und gegen Schülerinnen und Schüler in den Jahren 2019 bis 2022⁴³

⁴¹ Vgl. [Handreichung Schulpflichterfüllung](#); zuletzt aufgerufen am 28.06.2023.

⁴² Vgl. Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung [Drucksache 17/6384](#) - Schulpflichtverletzungen in Niedersachsen.

⁴³ Zwei Kommunen konnten nicht für alle Jahre die Anzahl der Ordnungswidrigkeitenanzeigen angeben.

Der Rückgang der Ordnungswidrigkeitsanzeigen vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020, sowohl bei Schülerinnen und Schülern als auch bei den Erziehungsberechtigten, könnte nach Angabe der geprüften Kommunen mit den Schulschließungen aufgrund der Covid-19-Pandemie zusammenhängen. Auch den Anstieg bei den Erziehungsberechtigten im Jahr 2021 führten sie auf die Covid-19-Pandemie⁴⁴ zurück. Viele Erziehungsberechtigte hatten Bedenken, ihre Kinder wieder am Präsenzunterricht teilnehmen zu lassen.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte zudem fest, dass im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2022 mehr als die Hälfte der 105 betrachteten Schulen der Sekundarstufen I und II keine Ordnungswidrigkeit aufgrund von Schulpflichtverletzungen gegen Erziehungsberechtigte anzeigten. Dieser Wert lag bei den Anzeigen gegen Schülerinnen und Schüler, die über 14 Jahre⁴⁵ alt waren, im Durchschnitt bei 40 %. Auffällig war, dass 13 Schulen im gesamten Prüfungszeitraum keine einzige Schulpflichtverletzung meldeten.

Wenn die Schülerinnen und Schüler die ihnen im Bußgeldverfahren auferlegte Geldstrafe nicht zahlen, kann das Amtsgericht auf Antrag der Bußgeldstellen Arbeitsleistungen anordnen. Die Arbeitsleistungen wurden z. B. in folgenden Einsatzstellen erbracht: Tierheime, Alten- und Pflegeheime, Kindertagesstätten, Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte, KZ-Gedenkstätten, Begegnungsstätten, Frauenhäuser, Tagesgruppen, Jugendherbergen, bei kirchlichen Einrichtungen, Friedhöfe, Vereine, Mülldeponien, bei Streetworkern oder bei einer Tafel.

In den Jahren 2019 bis 2022 wurden von den geprüften Kommunen⁴⁶ 3.177 Bußgeldbescheide gegen Schülerinnen und Schüler erlassen. Davon wurden 2.126 in Anordnungen von Arbeitsleistungen umgewandelt, dies entspricht einer Quote von rd. 67 %.

Werden die Arbeitsleistungen von den Schülerinnen und Schülern nicht erbracht, kann vom Amtsgericht Jugendarrest angeordnet werden.⁴⁷ Von den 2.126 Anordnungen von Arbeitsleistungen wurden 492 in Jugendarrest umgewandelt. Dies entspricht einer Quote von rd. 23 %.

⁴⁴ In dem Prüfungszeitraum von 2019 bis 2022 blieben während der Covid-19-Pandemie die Schulen wie folgt geschlossen: 16.03. bis 26.04.2020 alle Schulen, 11.01. bis 15.01.2021 die Grundschulen und 11.01. bis 07.03.2021 die Jahrgänge 5 bis 8 und 12 aller Schulformen.

⁴⁵ Gem. § 19 Strafgesetzbuch ist schuldunfähig, wer bei Begehung der Tat noch nicht vierzehn Jahr alt ist. Ab dem 14. Lebensjahr sind Jugendliche bedingt schuldfähig (umgangssprachlich: strafmündig).

⁴⁶ Drei Kommunen konnten nicht für alle Jahre die Anzahl der Bußgeldbescheide bzw. die Anzahl der Anordnungen von Ersatzleistungen angeben.

⁴⁷ Vgl. § 98 Abs. 1 Nr. 1 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten - OWiG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987 (BGBl. I S. 602); zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 14.03.2023 (BGBl. I Nr. 73).

Die überörtliche Kommunalprüfung wertete für das Jahr 2022 aus, wie sich die Ordnungswidrigkeitsanzeigen nach Schulformen der allgemeinbildenden Schulen der Sekundarbereiche I und II aufteilten. In den geprüften Kommunen wiesen die Förder-, Ober- und Hauptschulen die höchste Anzahl an Ordnungswidrigkeitsanzeigen je 1.000 Schülerinnen und Schüler auf.

*Schulpflicht-
verletzung
und
fehlende
Schul-
abschlüsse*

Laut der Studie „Jugendliche ohne Hauptschulabschluss“ der Bertelsmann Stiftung beendeten im Jahr 2020 in Niedersachsen 5,8 %⁴⁸ aller Schülerinnen und Schüler ihre Schulzeit, ohne einen Hauptschulabschluss erreicht zu haben. Von den Schülerinnen und Schülern ohne Hauptschulabschluss besuchten 36,1 % eine Förderschule, 29,2 % eine Oberschule und 19 % eine Hauptschule.⁴⁹

Die Annahme, dass eine hohe Anzahl von Schulpflichtverletzungen zu fehlenden Schulabschlüssen führen kann, liegt somit sehr nahe.

Je mehr Kinder und Jugendliche sich durch anhaltende Schulpflichtverletzung der Schule entziehen, desto größer werden die persönlichen, gesellschaftlichen und letztlich volkswirtschaftlichen Auswirkungen sein.⁵⁰ Dies zu vermeiden ist Aufgabe und Auftrag aller Beteiligten. Um entsprechend rechtzeitig gegensteuern zu können, sollten alle Kommunen ein besonderes Augenmerk auf Schulpflichtverletzungen haben.

Fazit



Ansicht 14: Schule statt Schwänzen⁵¹

⁴⁸ Vgl. Tabelle A1: Quoten der Schülerinnen und Schüler ohne Hauptschulabschluss im Zeitverlauf.

⁴⁹ Vgl. Tabelle A5: Schülerinnen und Schüler ohne Hauptschulabschluss nach Herkunftsschularten (2020) in Prozent.

⁵⁰ Vgl. auch H. Ricking, K. Speck (Hrsg.), Schulabsentismus und Eltern, Springer VS, 2018, Einleitung: S. 50.

⁵¹ Bildnachweis: Matthias21 - stock.adobe.com.