

Modellprojekte ebenfalls gezeigt. Dennoch ist es die Basis einer erfolgreichen Bekämpfung von Schulabsentismus. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch die Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Polizei zu fördern. Nicht nur sollte der Kontakt zum Jugendamt gefestigt und gepflegt werden, sondern auch die Zusammenarbeit vor Ort, mit der ansässigen Jugendhilfe oder Streetwork. Konkrete Kooperationsvereinbarungen statt Absichtserklärungen sind dazu der erste Schritt. In solchen stabilen Systemen kann dann auch die Polizei ihre Aufgaben angemessen wahrnehmen und die Schule im Hinblick auf das Phänomen Schulabsentismus aktiv unterstützen. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass schulabseentes Verhalten frühzeitig erkannt wird und auf das Verhalten und die dahinterstehenden Ursachen angemessen und effektiv reagiert wird.

Verf.: Maike Meyer, B.A., Landeskriminalamt Niedersachsen, Kriminologische Forschungsstelle, Am Waterlooplatz 11, 30169 Hannover, E-Mail: maike-meyer@gmx.de

Prof. Dr. Ruth Linssen, M.A., Professorin für Soziologie und Recht, Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen, Hüfferstr. 27, 48149 Münster, E-Mail: linssen@fh-muenster.de

Neville Harris

Schuleschwänzen in England: Schulische oder gerichtliche Lösungen?

1 Einleitung

Die offiziellen Schulbesuchsstatistiken in England zeigen, dass die unerlaubte Abwesenheit in Schulen in den vergangenen zehn Jahren wesentlich gestiegen ist und eine bisher unbekannte Höhe erreicht hat. Die weitverbreitete Erkenntnis, dass der Schulbesuch sowohl pädagogisch wie auch sozial wichtig ist, kommt seit dem 19. Jahrhundert auch im Recht zum Ausdruck. Heute besteht Einigkeit über die verheerenden Auswirkungen des Schuleschwänzens sowohl auf die Individuen wie auch auf die Gesellschaft insgesamt. Es ist heute offensichtlich, dass zwischen dem Schuleschwänzen und einem erhöhten Kriminalitäts-, Arbeitslosigkeits- und Benachteiligungsrisiko im Erwachsenenleben enge Beziehungen bestehen. Auch besteht heute Einigkeit darüber, dass die neuen Kompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten, die der Schulverwaltung seit dem Jahre 2000 zur Durchsetzung des Schulbesuchs zur Verfügung stehen, und zwar unter Einschluss einer Inhaftierung der Eltern, unter bestimmten Voraussetzungen, zur Lösung des Problems des Schuleschwänzens nicht wirklich beigetragen haben.¹ Obwohl die neue Regierung, die im Mai 2011 in Großbritannien an die Macht kam, das Versprechen der Labour-Regierung zum Kampf gegen das Schuleschwänzen wiederholt hat², gibt es Zweifel, ob sie damit Erfolg haben wird.

-
- 1 S. z. B. Attwood, G./Croll, P., Truancy in secondary school pupils: prevalence, trajectories and pupil perspectives, 2006, Research Papers in Education, 21 (4) 467–484; Donoghue, J., Truancy and the Prosecution of Parents: An unfair burden on mothers?, 2011, Modern Law Rev. 74 (2) 216–244.
 - 2 S. z. B. Department for Education and Skills, Higher Standards, Better Schools for All, Cm 6677 White Paper. London 2005, para.7.33: “We will clamp down on truancy”.

Ein Grund für diesen Pessimismus ist, dass die Verschärfung des Rechts in den letzten eineinhalb Jahrzehnten mehr unterschiedlichen politischen oder ideologischen Zielen zu dienen schien als einem Versuch, die dem Schuleschwänzen zugrundeliegenden Ursachen wirklich anzugehen. Unter der Labour-Regierung gab es immerhin den Versuch, die „soziale Exklusion“ dadurch zu bekämpfen, dass man die Bildungschancen von benachteiligten Kindern zu erhöhen suchte, indem man versuchte, das Schuleschwänzen zu verringern³. Zu diesem Zweck wurde den Schulverwaltungen die Verpflichtung auferlegt, Ziele für die Reduzierung des Schuleschwänzens an den einzelnen Schulen festzulegen⁴.

Zur selben Zeit versuchte die Regierung, das Verhältnis zwischen den Bürgerrechten und den Bürgerverantwortlichkeiten wieder auszubalancieren, indem sie die letzteren wieder stärker betonte, was bedeutete, dass die elterlichen Verpflichtungen im schulischen Zusammenhang wieder stärker herausgestellt wurden⁵. Wie bereits festgestellt ist das Problem unglücklicherweise noch nicht verschwunden, und der Bildungsstaatssekretär der konservativ-liberalen Regierung hat kürzlich die „Tragödie des Schulschwänzens“⁶ beim Namen genannt, die dauerhafte unerlaubte Abwesenheit von schulpflichtigen Schülern. Die Regierung hat einen Überblick über die Sanktionen veröffentlicht, die im Falle des Schuleschwänzens verhängt werden können. Die Botschaft dabei lautet, dass die gegenwärtigen Sanktionen weitgehend ineffektiv sind, weil ihre Durchsetzung „schwach“ ist. Noch weiß man nicht, welche neuen Maßnahmen ergriffen werden, um das Schuleschwänzen zu bekämpfen.

Dieser Artikel gibt einen Überblick über die rechtlichen Maßnahmen zur Sicherstellung des Schulbesuchs und er wird außerdem die alternativen Maßnahmen Revue passieren lassen, die das Schuleschwänzen betreffen. Aber zunächst wird der Beitrag die statistischen Daten über das Ausmaß des Schulschwänzens und über die charakteristischen Merkmale der Schulschwänzer diskutieren.

2 Das Ausmaß des Schuleschwänzens in England

Die Statistiken über die Abwesenheit von Schülern werden vom Department of Education veröffentlicht. Sie unterscheiden zwischen *erlaubter* Abwesenheit, z. B. im Falle von Krankheit, erlaubten Familienferien, Arztbesuchen oder religiösen Feiern (s. u.), und *unerlaubter* Abwesenheit, für die es keine rechtlich geregelten Gründe gibt. Die letzte vollständige Jahresstatistik für 2009/10⁷ zeigt, dass ungefähr einer von sechs berichteten Abwesenheitstagen ein Tag unerlaubter Abwesenheit ist. Zusammengenommen lassen sich 1,04 % aller halbtägigen Schulbesuchzeiten der unerlaubten Abwesenheit zuschreiben. Das heißt, dass jeden Tag durchschnittlich 60.000 Schüler die Schule schwänzen. Dies liegt nur knapp unter dem Rekord von 1,05 % im Jahre 2008/09. Die erlaubte Abwesenheit lag andererseits im Jahre 2009/10 bei 5 % verglichen mit 6,05 % im Jahre 2005/06, was den allgemeinen Abwärtstrend solcher Abwesenheiten seit 2000/01 bestätigt⁸. Jun-

³ Social Exclusion Unit, Truancy and School Exclusion, London, 1998.

⁴ School Standard and Framework Act 1998, § 63, as amended by the Education Act 2002, § 53. See also the Education (School Attendance Targets) (England) Regulations 2007 (SI 2007/2261) as amended.

⁵ Department of Education and Skills, Higher standards, Better Schools for All, London 2005, paras 7.32 and 7.33

⁶ Gove, M., Secretary of State for Education, speech at Durand Academy, London, 1 September 2011, at [http://www.education.gov.uk/inthenews/speeches/a00197684/michael-gove.to-the-durand-academy](http://www.education.gov.uk/inthenews/speeches/a00197684/michael-gove-to-the-durand-academy).

⁷ Department of Education, Statistical First Release, Pupil Absense in Schools in England, including Pupil Characteristics: 2000/10, SFR 03/2010, London 2011.

⁸ Department for Education and Skills, Anm. 3 oben.

gen und Mädchen haben die gleichen Raten unerlaubter Abwesenheit. Die Statistiken bestätigen den Zusammenhang zwischen sozialer Deprivation (relativer Armut) und Schuleschwänzen. Die Rate unerlaubter Abwesenheit war bei denjenigen Schülern, die freie Mahlzeiten in den Schulen erhalten, doppelt so hoch wie im Durchschnitt. Einen ähnlichen Zusammenhang gibt es zwischen dem Vorliegen von schweren speziellen pädagogischen Bedürfnissen und der unerlaubten Abwesenheit von der Schule. Die Abwesenheitsrate war ebenfalls besonders hoch bei den Kindern von Obdachlosen irischer Herkunft und von Zigeunern/Roma⁹.

Der Bildungsstaatssekretär hat seine große Betroffenheit über den „andauernden Absentismus“ zum Ausdruck gebracht, und zwar nicht zuletzt, weil er den Zusammenhang zwischen Absentismus und sozialen Defiziten kennt: „Ein Kind, das ständig die Schule schwänzt, endet mit einer 23fachen Wahrscheinlichkeit eher in der sozialen Exklusion als andere Kinder“¹⁰. „Ständige Abwesenheit“ ist keine rechtliche Kategorie, sondern ein Begriff, der vom Department for Education entwickelt wurde, um zu zeigen, in welchem Ausmaß Schüler wesentliche Teile des Unterrichts versäumen: Im Jahre 2009/10 verstand man unter „ständiger Abwesenheit“ ein Versäumnis von 64 % und mehr des Halbtagsunterrichts, das sind ungefähr 20 % des jährlichen Unterrichts¹¹. Im Jahre 2010/11 wurde „ständige Abwesenheit“ mit 15 % angesetzt, so dass jetzt mehr Schüler als „ständig abwesend“ definiert werden. Die veröffentlichten Statistiken unterscheiden nicht zwischen erlaubter und unerlaubter Abwesenheit. Dennoch ist es klar, dass die unerlaubte Abwesenheit eher in den Bereich der „ständigen Abwesenheit“ gehört als die erlaubte Abwesenheit. Es besteht eine dreifache Wahrscheinlichkeit, dass die unerlaubte Abwesenheit in den Bereich der „ständigen Abwesenheit“ fällt, – im Vergleich zur erlaubten Abwesenheit: Die unerlaubte Abwesenheit trug 40 % zur „ständigen Abwesenheit“ bei (bei Sekundarschulen sogar 50 %)¹², während die erlaubte Abwesenheit 11 % ausmachte (15 % bei den Sekundarschulen).

3 Rechtliche Regelungen des Schulbesuchs

Der Besuch von Schulen oder anderen Einrichtungen

Zunächst muss gesagt werden, dass die wichtigste Verpflichtung, die Eltern nach dem Schulgesetz von 1996 haben, darin besteht, sicherzustellen, dass ein Kind im schulpflichtigen Alter (zwischen 5 und 16 Jahren) „eine effektive vollzeitige Bildung“ erhält, „die seinem Alter, seiner Eignung und seinen Fähigkeiten und eventuellen besonderen pädagogischen Bedürfnissen entspricht, und zwar durch den regelmäßigen Besuch von Schulen oder von anderen Einrichtungen“¹³.

Danach ist es klar, dass die Eltern diese Verpflichtungen entweder durch den Schulbesuch ihrer Kinder erfüllen können oder durch den Besuch anderer Einrichtungen, z. B. auch durch Hausunterricht. Die genaue Anzahl von Kindern, die Hausunterricht erhalten, ist nicht bekannt, wurde aber auf 12.000 im Jahre 1999 und auf 21.000 im Jahre 2004 geschätzt¹⁴.

9 Anm. 5 oben.

10 Anm. 4 oben.

11 Department for Education Anm. 5 oben.

12 Ebendorf.

13 Education Act 1996, §§ 7 und 8.

14 Rogers, L., Number of children taught at home soars, The Sunday Times, 26. Juni 2005.

In der Forschung gab es 2007 Hinweise, dass der häusliche Unterricht zunimmt, dass jedoch die veröffentlichten Schätzungen stark variieren und dass die wirkliche Anzahl irgendwo zwischen 45.250 und 150.000 liegt¹⁵. Unglücklicherweise folgt aus dieser Forschung auch, dass sich das Ausmaß des Hausunterrichts durch Erhebungen der Kommunen und der Unterstützungsorganisationen für den Hausunterricht nicht sicher feststellen lässt. Da die Eltern gesetzlich nicht verpflichtet sind, der Kommune mitzuteilen, dass ihr Kind zu Hause unterrichtet wird, kann es Kinder geben, die der Kommune gänzlich unbekannt sind, vor allem wenn sie noch nie¹⁶ in einer Schule angemeldet waren.

Hausunterricht muss nicht notwendigerweise „schlechter sein für den Schüler“ als Schulunterricht, wie ein Richter in einem Fall vor einigen Jahren feststellte¹⁷. Es gibt jedoch eine beträchtliche Sorge, ob der Hausunterricht hinreichend überwacht wird, und ob das Recht der Eltern, ihr Kind außerhalb der Schule zu unterrichten, möglicherweise verdeckt, dass die Eltern ihr Kind missbrauchen, weil das Kind in seiner Isolierung keinerlei Kontrolle durch Lehrer oder andere Personen unterliegt. Aus diesem Grunde hat die Labour Regierung 2010 den Versuch unternommen, durch das „Children, Schools and Families“-Gesetz einen besseren Rahmen für die Regulierung des Hausunterrichts zu schaffen, u. a. durch eine Registrierungspflicht bei der Kommunalverwaltung. Die kommunale Verwaltung hat danach die Aufgabe, sicherzustellen, dass der Hausunterricht für das Kind geeignet ist, welche Wünsche und Gefühle das Kind hat und „ob eine Fortsetzung des Hausunterrichts für das Wohl des Kindes schädlich sein könnte“. Die Kommunalverwaltung hat auch die Aufgabe festzustellen, ob es Kinder zwischen 5 und 16 Jahre gibt, die zu Hause unterrichtet werden, aber nicht registriert sind, und ob es Kinder gibt, die weder registriert sind noch eine häusliche oder schulische Bildung erhalten. Eltern erfüllen nach dem Gesetz von 1996 (s. o.) ihre Verpflichtungen nur, wenn ihr Kind registriert ist. Leider hatte die Labour Regierung vor den Wahlen nicht mehr die Zeit, um diese gesetzlichen Vorhaben durchzusetzen.

Dessen ungeachtet gilt die Regel, dass der Hausunterricht im Sinne der Definition geeignet sein muss. In der Tat unterstreicht diese Bedingung, die für das Recht der Eltern auf Hausunterricht ihrer Kinder gilt, die Bedeutung dieses Rechts als Teil der elterlichen Verantwortlichkeit. Dies steht auch in Übereinstimmung – wie Monk betont¹⁸ – mit der Entscheidung der Europäischen Menschenrechtskommission im Leuffen-Fall¹⁹. Die Kommunalverwaltung ist dafür verantwortlich, dass die Regelungen des Hausunterrichts überwacht werden, z. B. durch Inspektionen, obwohl es Zweifel an der Effektivität dieser Verfahren gibt, und zwar insbesondere in einer Zeit knapper Kassen. Forschungsergebnisse zeigen, dass die Kommunalverwaltungen die Begriffe „wirksam“ und „geeignet“ in Bezug auf den Hausunterricht im Sinne des Gesetzes von 1996 für zu offen und ungenau halten, so dass es sehr schwierig ist zu beurteilen, ob der Hausunterricht des Kindes wirklich angemessen ist²⁰.

¹⁵ Hopwood, V./O'Neill, L./Castro, G./Hodgson, B., The Prevalence of Home Education in England: A Feasibility Study Research Report RR 827, London 2007.

¹⁶ Ebenda para 1.9.

¹⁷ Burton, S.J., in VK v Norfolk County Council and the Special Educational Needs and Disability Tribunal (2005) ELR 342, para. 47.

¹⁸ Monk, D., Problematising home education: challenging „parental rights“ and „socialisation“ (2004) Legal Studies, 24 (4), 568–598.

¹⁹ Leuffen v Federal Republic of Germany, Appln no.00019844/92.

²⁰ Hopwood, V. et al., Anm. 15.

Wenn einige Eltern aus philosophischen oder persönlichen Gründen dem Hausunterricht den Vorzug geben, heißt das nicht, dass er notwendig ist. Alle Kinder im schulpflichtigen Alter sollten Zugang zur Schule haben, denn die Kommunalverwaltung muss sicherstellen, dass es in ihrem Bereich genügend Schulen gibt, genügend nach Zahl, Charakter und Ausstattung, damit den örtlichen Bedürfnissen entsprochen werden kann, insbesondere damit alle Kinder eine angemessene Bildung erhalten können²¹. Es ist zutreffend, dass einige Kinder aufgrund von körperlichen oder geistigen Krankheiten weder die Schule noch alternative Einrichtungen besuchen können, wie z. B. Lerngruppen, die von der Kommunalverwaltung zu dem Zweck eingerichtet werden müssen, um Kinder zu bilden, die aus Gründen der Exklusion, der Krankheit oder aus anderen Gründen die Schule nicht besuchen können²². Aber selbst dann kann die Kommunalverwaltung einen Tutor für den Hausunterricht bestellen.

4 Schulbesuchsregelungen

Wenn die Eltern ihre Verpflichtungen nach dem Schulgesetz von 1996 nicht erfüllen, weil das Kind keine wirksame, vollzeitige und geeignete Bildung erhält – weder zu Hause, in einer anderen Einrichtung außerhalb der Schule oder in der Schule (die für diesen Zweck besondere Lerngruppen einrichtet), dann muss die Kommunalverwaltung die elterliche Verpflichtung durch eine besondere Schulbesuchsregelung durchsetzen, in der die Eltern dazu verpflichtet werden, dass sie ihr Kind auf eine besondere Schule schicken²³. Wenn die Eltern diese Schulbesuchsregelung missachten und wenn das Kind keine sonstige geeignete Bildung erhält, begehen die Eltern eine Straftat²⁴ (s. das Schaubild unten). Die Höchststrafe, die in diesem Fall von einem Gericht verhängt werden kann, beträgt 1.000 Pfund. Das Verfahren liegt in den Händen der Kommunalverwaltung, aber bevor es eröffnet wird, muss die Kommunalverwaltung prüfen, ob es angemessen ist, als alternativen oder zusätzlichen Schritt, eine Schulaufsichtsregelung zu erlassen²⁵. Dies ist eine zivilrechtliche Regelung nach dem Children Act von 1989, durch die das Kind der Aufsicht der kommunalen Jugendhilfe unterstellt wird, und zwar mit dem Ziel, festzustellen, warum das Kind die Schule nicht besucht und um zusammen mit der Familie sicherzustellen, dass das Kind wieder zur Schule geht oder mit dem Schulbesuch beginnt. Diese Schulaufsichtsregelung wird weiter unten noch diskutiert werden.

21 Schulgesetz von 1996 §§ 13, 13A und 14. Falls jedoch finanzielle Engpässe zu einer Unterversorgung führen, handelt es sich nicht notwendigerweise um eine Verletzung dieser Verpflichtung, s. R v ILEA of parte Ali and Murshid (1990) 2 Admin LR 822.

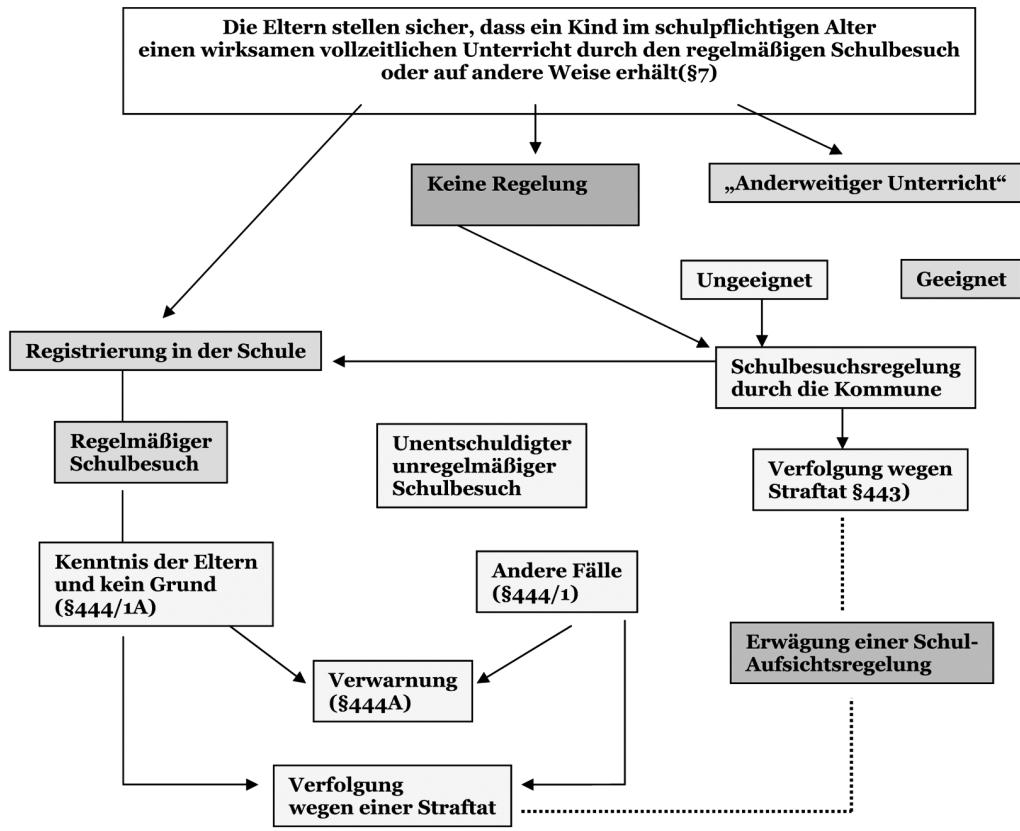
22 S. Schulgesetz von 1996 § 19. Zu dieser Verpflichtung gibt es viele Fallentscheidungen, insbesondere auch Menschenrechtsentscheidungen zum Recht auf Bildung nach Art. 2 des Ersten Protokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention. S. z.B. The Queen on the application of B v Head Teacher of Alperton Community School and Others (Etc.) 2001 ELR 359; und Ali v Head Teacher and Governors of Lord Grey School (2006) ELR 223, HL. Der Platz reicht nicht, um dies hier zu diskutieren: s. aber *Harris, N., Education, Law and Diversity*. Oxford 2007, Kapitel 2.

23 Schulgesetz von 1996 § 437.

24 Schulgesetz von 1996 § 443.

25 Schulgesetz von 1996 § 447.

Schaubild – Die Durchsetzung der Unterrichtspflicht und der Schulbesuch
Unterrichtspflicht (Schulgesetz von 1996)



5 Schulbesuchspflicht

Sobald das Kind in der Schule registriert ist, haben die Eltern die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass das Kind die Schule regelmäßig besucht, es sei denn, dass eine oder mehrere Ausnahmen Anwendung finden (s. u.). Wie das Schaubild zeigt, gibt es zwei verschiedene Gründe der Pflichtverletzung. In beiden Fällen liegt die Verfolgung dieser Verletzung in den Händen der Kommunalverwaltung²⁶. Eine der Pflichtverletzungen ist in § 444/1 des Schulgesetzes von 1996 geregelt und hängt von der elterlichen Kenntnis oder Entschuldigung der Schulabwesenheit ab. Die andere Pflichtverletzung ergibt sich aus § 444/1A des Schulgesetzes von 1996 und liegt vor, wenn die Eltern „wissen, dass das Kind regelmäßig die Schulbesuchspflicht verletzt, ohne dass es dafür einen vernünftigen Grund gibt“.

Absatz 1 sieht eine Höchststrafe von 1.000 Pfund vor, obwohl die Gerichte meistens Strafen zwischen 50 und 100 Pfund verhängen²⁷. Die Pflichtverletzung liegt vor, wenn ein schulpflichtiges Kind „regelmäßig die Schule nicht besucht“. In einem Fall hat das Gericht entschieden, dass

26 Schulgesetz von 1996 §446.

27 House of Commons Committee of Public Accounts, Department for Education and Skills: Improving school attendance in England, Eighteenth Report of Session 2005-2006, HC 789, London 2006, para. 13.

eine Verletzung der Schulbesuchspflicht vorliegt, wenn das Kind 9 von 57 Tagen gefehlt hat²⁸. „Regelmäßiger“ Schulbesuch heißt, dass die von den Behörden vorgeschriebene Schulbesuchszeit eingehalten wird, so dass eine Schulbesuchspflichtverletzung nicht nur im Fall der Abwesenheit, sondern auch im Falle häufiger Verspätungen infrage kommt²⁹. Die Gerichte haben entschieden, dass es sich hierbei um eine objektive Pflichtverletzung handelt, so dass Vorsatz nicht bewiesen werden muss³⁰. Wie Richter Richards in einem Fall ausführte:

„Bei der Subsumption unter den Tatbestand kommt es nicht auf das Verhalten der Eltern an, nicht auf ihr Fehlverhalten, sondern einfach darauf, ob das Kind regelmäßig in der Schule war oder nicht und ob es sich um ein Kind der angeklagten Eltern handelt.“³¹

Für den Fall, dass die Eltern keine Kenntnis vom Schuleschwänzen ihres Kindes haben, mag das hart klingen, aber die Gerichte haben betont, dass das Gesetz die Verantwortlichkeit der Eltern für den Schulbesuch stärken will³².

In einem Fall³³ hat es jedoch den Versuch gegeben, den Charakter einer objektiven Pflichtverletzung infrage zu stellen, und zwar aufgrund eines behaupteten Widerspruchs zu Art. 6/2 der Europäischen Menschenrechtskonvention: „Jedermann, dem eine Straftat vorgeworfen wird, gilt so lange als unschuldig, bis seine Schuld nach dem Gesetz bewiesen wird“. Die Eltern waren nach § 444/1 zu einer Geldstrafe von 75 Pfund verurteilt worden. Sie legten mit der Behauptung einer Verletzung von Art. 6/2 Berufung ein, die jedoch verworfen wurde. Das Gericht sagte, dass § 444/1 den Angeklagten nicht die Verpflichtung auferlegt, ihre Unschuld zu beweisen, denn die Verpflichtung, die Schulbesuchspflichtverletzung zu beweisen, läge nach wie vor bei der Strafverfolgungsbehörde. Das bedeutet, dass Art. 6/2 insoweit bedeutungslos sei. Zwei Richter jedoch kommentierten diese Entscheidung und widersprachen deutlich. Ein Richter, Elias, schrieb, dass die Annahme einer objektiven Pflichtverletzung unverhältnismäßig zum Ziel des Gesetzes sei und bedeuten könnte, dass eine „unschuldige“ Person verurteilt werden könnte, obwohl die Verurteilung zu einer „Stigmatisierung“ führen könnte und zu dem Vorwurf „einer Gleichgültigkeit gegenüber dem Kind oder der Unfähigkeit zur Erziehung, was im Falle anderer Eltern folgenlos bliebe“³⁴. Ein anderer Richter, Maurice, meinte jedoch, dass „Eltern, die in Bezug auf die Verletzung der Schulbesuchspflicht durch ihre Kinder völlig unwissend und unschuldig seien, wohl die absolute Ausnahme wären“ und dass die bloße Voraussetzung einer objektiven Pflichtverletzung im allgemeinen Zusammenhang des Gesetzes durchaus vernünftig und verhältnismäßig sei³⁵.

In einem anderen Fall beriefen sich die Eltern auf einen allgemeinen strafrechtlichen Verteidigungsgrund, auf einen „Härtefall.“³⁶ Der Schüler war 15 Jahre alt. Er war gewalttätig, trank Alkohol und nahm Drogen. Seine Mutter und seine Schwester fürchteten, er würde sie umbringen oder schwer verletzen, wenn sie ihn zwängten, in die Schule zu gehen. Das Gericht akzeptierte ihre Begründung und nahm einen Härtefall an. Das Obergericht akzeptierte die Begründung im Hinblick auf § 444/1 nicht und nahm an, dass die Tötungs- oder Verletzungsgefahr nicht hinreichend nachgewiesen sei. Es kriti-

28 London Borough of Bromley v C (2006) EWHC 1110 (Admin); (2006) ELR 358.

29 Hinchley v Rankin (1961) 1 All ER 692.

30 Crump v Gilmore (1970) 68 LGR 56; Hampshire County Council v E (2008) 2584 (Admin), (2008) ELR 260

31 Hampshire County Council v E, s. Anm. 30 para.10.

32 S. insbesondere Davis J.R., v Leeds Magistrates Court and others (2005) EWHC 1479 (Admin), (2005) ELR 589, para 23.

33 Barnfather v London Borough of Islington (2003) EWHC 418 (Admin); (2003) ELR 263.

34 Ebendorf para. 57.

35 Ebendorf para 30 und 31.

36 Hampshire County Council v E, s. Anm. 31.

sierte das Untergericht auch insofern, als es sich nicht die Frage gestellt hatte, ob eine vernünftige Person auf eine solche Gefahr nicht so reagiert hätte, dass sie das Schwänzen vielmehr zugelassen hätte.

Mit der Gesetzesnovelle von 2000 wurde durch § 444/1A ein besonderer Straftatbestand geschaffen³⁷. Ihre Bedeutung lag nicht nur darin, dass eine Verteidigungsmöglichkeit geschaffen wurde (s.o.), sondern darin dass auch Haft vorgesehen wurde. Aber selbst wenn von einer Haft abgesehen wird, kann die Person immer noch wegen der objektiven Pflichtverletzung nach § 444/1 verurteilt werden, wenn sich aus den Umständen ergibt, dass der Tatbestand verwirklicht worden ist³⁸. Dies kann der Fall sein, wenn das Gericht in einem Fall nach § 444/1A herausfindet, dass das Kind die Schule nicht regelmäßig besucht hat, aber dass die Eltern dies entweder nicht gewusst haben oder gute Gründe dafür hatten, das Kind nicht zur Schule zu schicken³⁹. Ein Beispiel dafür, dass eine solche Verteidigung akzeptiert wird, ist der Fall R (P) v Liverpool City Magistrates⁴⁰. Der Schüler hatte 99 unerlaubte Fehltage von 122 Tagen. Die Mutter hat es versucht, aber sie war unfähig sicherzustellen, dass das Kind in die Schule geht:

„Einmal hat die Mutter versucht, ihren Sohn in die Schule zu zerren, aber das endete in einem Zweikampf, bei dem sich der Sohn als stärker erwies.“

Sie wurde nach § 444/1A verurteilt, aber ihre Verurteilung wurde nach Berufung aufgehoben. Das Gericht nahm dennoch an, dass eine Verletzung von § 444/1A vorlag, ging aber davon aus, dass es nach den Umständen nicht im Interesse der Gerechtigkeit wäre, den Fall an das Untergericht zurückzuverweisen⁴¹.

Nach dem neuen Gesetz kann die Strafe für eine Verletzung von § 444/1A 2.500 Pfund betragen; es ist eine Höchststrafe von 3 Monaten Gefängnis vorgesehen; es kann auch beides verhängt werden⁴². Im Juli 2008 z. B. wurde eine 41-jährige Mutter zwei Monate eingesperrt, weil sie vorher bereits wegen Schulbesuchspflichtverletzungen verurteilt worden war⁴³. Aus der Forschung wissen wir, dass Mütter häufiger verurteilt werden als Väter, obwohl nach dem Schulgesetz von 1996 beide unter den Begriff „Eltern“ fallen. Ein Grund hierfür ist die größere Wahrscheinlichkeit, dass das Kind bei der Mutter lebt und dass die Mutter die elterliche Verantwortlichkeit ausübt⁴⁴. Eine Gesetzesnovelle, die die Höchststrafe für dieses Vergehen auf 51 Wochen anhebt, wartet seit 2003 darauf, in Kraft zu treten⁴⁵.

6 Zugelassene Gründe für Schulversäumnisse

Das Gesetz sieht Entschuldigungsgründe für Schulversäumnisse vor. Der erste Grund ist die ausdrückliche Erlaubnis, der Schule fernzubleiben⁴⁶. Ein zweiter Grund liegt vor, wenn ein Tag „von

37 Criminal Justice and Court Services Act 2000.

38 Schulgesetz von 1996 § 444/8B.

39 Wenn der Angeklagte hinreichende Beweise dafür vorlegt, dass es eine Rechtfertigung für die Unregelmäßigkeit des Schulbesuchs im Sinne von § 444/1A gibt, dann muss die Staatsanwaltschaft beweisen, dass es solche Gründe nicht gibt, R(P) v Liverpool City Magistrates (2006) ELR 386.

40 Ebendorf.

41 Ebendorf paras 23-25.

42 Schulgesetz von 1996 § 444/8A.

43 <http://newes.bbc.co.uk/1/hi/england/oxfordshire/7514768.stm> (accessed 2 November 2011).

44 Donoghe, S., Anm. 1.

45 Criminal Justice Act 2003, § 280 und schedule 26 para.49.

46 Schulgesetz von 1996 §444/3a. Diese Erlaubnis kann nur vom Schulleiter oder einer hierzu ermächtigten Person für einen Zeitraum bis zu 10 Tagen pro Schuljahr erteilt werden, wenn nicht besondere Umstände vorliegen: Education: (Pupil registration) England Regulations 2006 (SI 2006/1751) reg. 7.

einer Kirche, zu der die Eltern gehören, für religiöse Feierlichkeiten festgesetzt ist.⁴⁷ Eine andere Entschuldigung ist gegeben, wenn das Kind aus „Krankheitsgründen oder einem anderen unvermeidbaren Grund“ nicht zur Schule gehen kann⁴⁸. Anders als im Falle religiöser Gründe muss der Krankheit bei dem Kind selber und nicht bei den Eltern gegeben sein, wie z. B. in einem Fall, in dem das Kind nicht in die Schule ging, weil es für die behinderten Eltern sorgen wollte; dies wurde nicht als „unvermeidbarer Grund“ anerkannt⁴⁹.

Es ist für die Eltern nicht einfach, einen „unvermeidbaren Fall“ nachzuweisen. In einem Fall z. B. ging ein fünfzehnjähriges Mädchen nicht in die Schule, weil sie von zu Hause auszogen war, um bei ihrem Freund zu leben, wovon sie der Mutter aber nichts gesagt hatte⁵⁰. Der Richter weigerte sich, dies als einen unvermeidbaren Fall anzuerkennen. In einem anderen Fall hatte ein fünfzehnjähriges Mädchen die Schule 117 Tage lang nicht besucht. Die Mutter teilte mit, dass der Grund hierfür das Bullying durch die anderen Schüler war, was sie nicht aushalten konnte. Die Richter akzeptierten, dass das Kind durch andere Kinder angegriffen worden war, indem sie es beleidigt hatten, meinten aber, dass es sich hierbei nicht um einen unvermeidbaren Grund für ein Schulversäumnis handelte. Die Berufung der Mutter gegen diese Entscheidung wurde zurückgewiesen. Der Richter Davis meinte, dass die Richter zu recht keinen unvermeidbaren Grund für ein Schulversäumnis angenommen hätten, weil keine Selbstmordgefahr bestanden habe. Interessanterweise wichen die Richter in diesem Fall von ihrer bisherigen Rechtsprechung ab, nach der die Krankheit oder der unvermeidbare Grund bei dem Kind gelegen haben mussten. Richter Davis erkannte an, dass in bestimmten Fällen, auch Umstände, die bei den Eltern vorgelegen haben, eine Bedeutung für das Kind haben können. Dies könnte bedeuten, dass ein unvermeidbarer Grund auch angenommen werden kann, wenn z. B. eine Mutter ihren gewalttätigen Partner verlässt und das Kind mit sich nimmt.

Ein anderer Grund für ein gerechtfertigtes Schulversäumnis liegt vor, wenn die Schule nicht im Bereich der festgelegten „Fußläufigkeit“ liegt und die Schule zur Gewährleistung des Schultransports nichts unternommen hat oder wenn sie das Kind nicht einer näheren Schule zugewiesen oder dafür gesorgt hat, dass es in der Schule leben kann⁵¹. Es gibt auch noch einen besonderen Entschuldigungsgrund, nämlich dann, wenn die Eltern einen mobilen Lebensstil haben, z. B. aufgrund ihrer Arbeit und Beschäftigung, und wenn das Kind deshalb die Schule nicht regelmäßig besuchen kann, was jedoch nur gestattet wird, wenn das Kind mindestens 200 Halbtage im Jahr die Schule besuchen kann⁵².

7 Zur Evaluation der Umsetzung als Verstärkungsmechanismus

Viele Fälle werden jetzt in einem „Schnellverfahren“ abgeurteilt, das dazu führt, dass die Eltern von Schuleschwänzern viel schneller vor Gericht gebracht werden können. Zur Tatsachenfeststellung nimmt die Kommunalverwaltung Kontakt zu den Eltern auf und setzt einen Anhörungstermin fest, der innerhalb von sechs Wochen liegen sollte. Die Kommunalverwaltung erarbeitet hierfür gleichzeitig eine Zusammenfassung der Vorwürfe und kümmert sich um einen Gerichts-

47 Schulgesetz von 1996 § 444/3c.

48 Schulgesetz von 1996 § 444/3b.

49 Jenkins v Howells (1949) 2 KB 218.

50 Batn v North-East Somerset District Council v Warman (1999) ELR 81.

51 Schulgesetz von 1996 § 444/5 und 6.

52 Schulgesetz von 1996 § 444/6.

termin, der ebenfalls nicht später als sechs Wochen nach dem Anhörungstermin liegen sollte. In dem Bericht soll auch eine Aussage darüber enthalten sein, ob sich der Schulbesuch inzwischen verbessert hat. Wenn das so ist, kommt der Fall nicht vor Gericht. Wenn er sich nicht verbessert hat, findet der Anhörungstermin statt. Die offiziellen Zahlen zeigen, dass zwischen September 2004 und April 2007 11.835 Fälle im Schnellverfahren verfolgt wurden, während 24.627 Fälle zurückgezogen wurden, weil sich der Schulbesuch zwischenzeitlich verbessert hatte. Dies zeigt, dass sich das Schnellverfahren in der Mehrheit der Fälle als wirkungsvoll erwiesen hat. Die Zahlen von 2009/10 zeigen, dass das Schnellverfahren noch häufiger angewandt wird. Von 46.848 Fällen wurden 5.346 weiterverfolgt⁵³, verglichen mit dem jährlichen Durchschnitt von 2.959 zwischen 2004 und 2008. Es handelt sich um eine Steigerung zu einer Zeit, in der auch das Schuleschwänzen angestiegen ist. Bei Fällen von Schuleschwänzen ist die Verurteilungsquote hoch und liegt bei 80 %⁵⁴.

Eine Evaluation der Verfolgung des Schuleschwänzens zeigt, dass sie bei Kindern im Primarschulalter (11 Jahre und darunter) sehr erfolgreich ist, ebenso in Fällen, die nicht so schwer sind, in denen das Schuleschwänzen ein neues Phänomen ist und in denen die Familie sich nur leichteren sozialen Problemen gegenüber sieht⁵⁵. Das Verfahren ist weniger effektiv, wenn die Eltern sowieso Schwierigkeiten haben, mit ihrem Leben zurecht zu kommen. Die ältere Forschung hat bereits gezeigt, dass es vor allem Eltern sind, die mit verschiedenen sozialen Problemen belastet sind, wie Arbeitslosigkeit, Armut, Krankheit und Familienverantwortlichkeiten, die Schwierigkeiten haben, den regelmäßigen Schulbesuch ihrer Kinder sicherzustellen⁵⁶. Eine Strafverfolgung kann diese Probleme nur noch verschlimmern, ohne dass sich das Schulbesuchsverhalten des Kindes ändert, wenn sich das Kind außerhalb des elterlichen Einflussbereichs befindet⁵⁷.

8 Alternativen zur Strafverfolgung

Es gibt jetzt viele Alternativen zur Strafverfolgung, wenn es um das Schuleschwänzen geht. Das Problem ist jedoch, dass es bei den Kommunalverwaltungsbehörden eine augenscheinlich begründete (s.o.), weit verbreitete Wahrnehmung gibt, dass die Strafverfolgung schnell geschehen muss, wenn sie wirksam sein soll. Diese Meinung wird durch Regierungsmitteilungen gestützt, die besagen, dass Alternativen durchaus in Erwägung gezogen werden sollten und dass die Strafverfolgung an sich das „letzte Mittel“ sein sollte, dass „die Strafverfolgung aber das einzige angemessene Mittel ist, wenn es um eine schnelle Reaktion geht, die geeignet ist, Schlimmeres zu verhüten“.⁵⁸ Mehr noch, in einigen Fällen wirken die Alternativen zur Strafverfolgung nur, wenn es eine Chance dafür gibt, dass die Eltern kooperieren.

⁵³ Department for Children, Schools and Families, 2010 Parental Responsibility Measure Data, London 2010 <http://media.education.gov.uk/assets/files/pdf/2/2010%20parental%20responsibility%20measures%20data.pdf> (Zugriff am 7. November 2011).

⁵⁴ National Audit Office, Improving School Attendance Case in England HC 212, London 2005, para. 3.24, citing research by NFER.

⁵⁵ Halsey, K./Bedford, N./Atkinson, M./White, R./Kinder, K., Evaluation of Fast Track to Prosecution for School Non-Attendance, RR 567, London 2004; Kendall, S./White, R./Kindler, K./Halsey, K./Bedford, N. (Hrsg.), School Attendance and the Prosecution of Parents: Effects and Effectiveness. LGA Research Report 2/04 (Slough: NFER/LGA 2004).

⁵⁶ Carlen, P., Truancy: The Politics of Compulsory Schooling (Buckingham: Open University Press, 1992), S. 137.

⁵⁷ National Audit Office, Improving School Attendance in England HC 212, London 2005.

⁵⁸ Department for Children, Schools and Families, Ensuring Children's Right to Education, London 2008, para. 1.

9 Die Schulaufsichtsregelung

Ein Beispiel für Alternativen ist die bereits erwähnte Schulaufsichtsregelung (Educational Supervision Order – ESO). Wenn eine ESO erlassen wird, muss der Schulaufsichtsbeamte „beraten, unterstützen und Anweisungen geben“, die sicherstellen, dass das Kind „ordentlich erzogen“ wird⁵⁹. Seit der Einführung der ESO ist betont worden, dass sie nicht wirken, wenn die Eltern der Einmischung der lokalen Jugendhilfe gegenüber ablehnend eingestellt sind⁶⁰.

Die Kommunalverwaltung hat jedenfalls immer noch die Option einer Strafverfolgung, wenn sich eine ESO als wirkungslos erwiesen hat⁶¹. Der Vorteil der ESO besteht darin, dass sie der Schulaufsicht die Möglichkeit geben, eine Zeitlang das Kind und seine Familie zu überwachen, und dass der Familie Verhaltensvorschriften gegeben werden können, deren Nichtbefolgung zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit führt⁶². Diese Schulaufsicht ermöglicht es, die Ursachen des Schuleschwänzens herauszufinden und die Familie bei ihrer Beseitigung einzubeziehen. Die Jugendhilfe kann mit anderen Verwaltungen zusammenarbeiten, und zwar insbesondere mit den Schulen selber, indem sie einen Mehrfachzugang wählt, von dem Newell sagt, dass er schon bei seiner Einführung 1991 „seiner Zeit“ voraus war⁶³. Leider ist dieses Verfahren sehr teuer und wird deshalb von den Kommunalverwaltungen immer weniger genutzt: 1992, ein Jahr nach ihrer Einführung, wurden die ESO am meisten genutzt, und seither nimmt ihre Zahl ständig ab⁶⁴.

Wenn das Schuleschwänzen nur ein Problem von mehreren ist, die auf die Vernachlässigung der elterlichen Pflichten zurück zu führen sind, so wird man erwarten können, dass die Kommunalverwaltung von ihren allgemeinen Interventionsmöglichkeiten auf der Grundlage des Children Act von 1989 Gebrauch macht. Die Existenz der ESO machen es sehr unwahrscheinlich, dass diese allgemeinen Interventionsmöglichkeiten zum Einsatz kommen, wenn es sich nur um das Schuleschwänzen handelt⁶⁵.

10 Verwarnung (Penalty Notice)

Eine andere Alternative zur Strafverfolgung im Falle des Schuleschwänzens ist die „Verwarnung“, deren Erfolg jedoch auch von der Mitwirkung der Eltern abhängt. Verwarnungen für solche Fälle wurden 2004 eingeführt⁶⁶. Nach § 444/A des Schulgesetzes von 1996 kann ein dazu „ermächtigter“ Beamter⁶⁷ eine Verwarnung gegenüber einer Person aussprechen, von der er meint, sie habe eine Schulbesuchspflichtverletzung nach § 444/1 des Schulgesetzes von 1996 begangen. Die Verwarnung besagt, dass die Person das vorgeschriebene Bußgeld von 50 Pfund

59 Schulgesetz von 1989, Schedule 3 para. 12.

60 *Department for Education and Employment*, DfEE guidance on Education Supervision Orders (Children Act 1989), London 1991, S. 2.

61 Graves v Borough of Islington (2004) ELR 1.

62 Children Act 1989, Schedule 3 para.18. Die strafrechtliche Verfolgung ist in solchen Fällen jedoch sehr selten.

63 Newell, J., Multi-agency Interventions with Poor School Attenders: Education Supervision Orders – developing effective practice, London 2008, S. 3.

64 Ebendorf.

65 Möglich wäre es aber immer noch: s. In Re O (A minor) (Care Proceedings: Education), 1992, 4 All ER 905.

66 Schulgesetz von 1996, §§ 444/A und B, und zwar durch den Anti-Social Behavior Act von 2003, § 23; The Education (Penalty Notices) (England) Regulation 2007 (SI 2007/1867).

67 Ein Polizist, ein Kommunalverwaltungsbeamter oder ein Schulleiter, bzw. ein stellvertretender Schulleiter, der dazu ermächtigt worden ist: Schulgesetz von 1996 § 444/B und die Education (Penalty Notices) (England) Regulations 2007 (SI 2007/1867).

innerhalb von 42 Tagen an die Kommunalverwaltung bezahlen muss, und dass die Eltern während dieser Zeit von der Strafverfolgung freigestellt sind, und zwar auch von der wegen des schwereren Vergehens nach § 444/A1. Wenn das Bußgeld bezahlt wird, kann die Person wegen des Vergehens nicht bestraft werden. Wenn das Bußgeld innerhalb von 28 Tagen nicht bezahlt wird, steigt es auf 100 Pfund. Die offiziellen Richtlinien in Bezug auf die Verwarnung besagen zu den Umständen, unter denen von der Möglichkeit einer Verwarnung Gebrauch gemacht werden sollte, Folgendes:

„Das Hauptmotiv ... sollte die Überlegung sein, ob die Verwarnung dazu dienen kann, den Schuleschwänzer wieder in die Schule oder eine andere Einrichtung zurückzubringen. Eine Verwarnung ist dann eine geeignete Maßnahme, wenn die Eltern zwar für fähig gehalten werden, das Kind zum regelmäßigen Schulbesuch anzuhalten, jedoch keine Anstalten dazu machen, ihrer Verantwortung gerecht zu werden, z. B. wenn die Eltern an freiwilligen Maßnahmen, die ihnen angeboten werden, nicht teilnehmen“⁶⁸. Die Forschung zum Gebrauch der Verwarnungen zeigt, dass die Kommunalverwaltungen unterschiedliche Auffassungen über ihre Wirksamkeit haben, – sie hängen natürlich auch vom Ausmaß ihrer Nutzung ab – und dass die Schulen sie sehr befürworten, sie jedoch selber nicht einsetzen wollen⁶⁹. Tabelle 1 zeigt die offiziellen Statistiken für die Jahre 2004/05 bis 2007/08 und 2009/10. Die Zahlen für 2004/05 zeigen, dass fast ebenso viele Bußgelder nicht bezahlt wie bezahlt wurden, dass aber in einem Fünftel der Fälle die Verwarnung zu einer Strafverfolgung führte. Die Zahlen für 2009/10 geben zu mehr Hoffnung Anlass, denn es wurden mehr Bußgelder wirklich bezahlt und die Anzahl der Strafverfolgungen war in diesem Jahr nicht höher als in den vier vorangehenden Jahren zusammen genommen. Die Zahlen zeigen auch, dass die Zahl der Verwarnung steigt. Der Abschreckungseffekt müsste freilich noch untersucht werden, insbesondere im Vergleich von Verwarnung und Strafverfolgung.

Tabelle 1 – Verwarnungen wegen unerlaubter Abwesenheit in der Schule in England
September 2004 – August 2008⁷⁰ und September 2009 – August 2010⁷¹

Total 2004-08 %* Total 2009-10 %*

| | | | | |
|--------------------------|--------|-----|--------|-----|
| Verwarnungen | 48,549 | 100 | 25,657 | 100 |
| Bezahlt in 28 Tagen | 18,585 | 38 | 11,691 | 46 |
| Bezahlt in 29–42 Tagen | 2,186 | 5 | 1,632 | 6 |
| Unbezahlte nach 42 Tagen | 19,390 | 40 | 7,272 | 28 |
| Verwarnung zurückgezogen | 5,005 | 10 | 4,321 | 17 |
| Strafverfolgung | 10,478 | 22 | 5,221 | 20 |

* Die einzelnen Prozentsätze der Reihen 2–5 addieren sich nicht zu 100 %, sind hier aber korrekt wiedergegeben.

68 Department for Children, Schools and Families (DCSF), Guidance on Education-Related Parenting Contracts, Parenting Orders and Penalty Notices, London 2007, para. 183 und 184.

69 Zhang, M., Schuleschwänzen und die Umsetzung von Verwarnungen, Pastoral Care in Education, 2007, 25 (4), 25–34.

70 Department for Children, School and Families, Parental Responsibility Data. Data on Penalty Notices, Fast track to attendance, Parenting Orders and Parenting Contracts cumulative data for period September 2004 – August 2008, London 2008, <http://media.education.gov.uk/assets/files/pdf/s/parental%responsability%20data%20september%202004%20%20august%202008.pdf> (Zugriff am 7. November 2011).

71 DCSF, 2010 Parental Responsibility Measure Data, London 2010, <http://media.education.gov.uk/assets/files/pdf/s/parental%responsability%20measures%20data.pdf> (Zugriff am 7. November 2011).

11 Elternbildungsverträge und -verpflichtungen

Die Gesetzgebung, die die Verwarnungen eingeführt hat (s. o.), schuf außerdem zwei weitere Alternativen zur Strafverfolgung im Falle des Schulschwänzens der Kinder, die Elternbildungsverträge und die Elternbildungsverpflichtungen⁷². Wie schon der Name sagt, ist der Grund für diese Maßnahmen die Absicht, die Eltern zu veranlassen, ihrer Erziehungsverantwortung gegenüber ihren Kindern gerecht zu werden. Verwarnungen waren schon früher von den Strafgerichten als Mittel zur Mobilisierung der elterlichen Verantwortung angesichts eines gesetzeswidrigen Verhaltens ihrer Kinder genutzt worden. Auch jetzt kann ein Gericht eine Verwarnung in jedem Schulschwänzerverfahren aussprechen, die eine Gültigkeit von 12 Monaten hat. Die Idee hinter einer solchen Verwarnung ist, dass die Eltern Kurse besuchen müssen, in denen ihnen verantwortliches elterlichliches Verhalten beigebracht wird. Die Verwarnung verlangt, dass die Eltern einmal in der Woche bis zu drei Monate lang solche Kurse besuchen müssen. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, werden sie strafrechtlich verantwortlich und können mit einem Bußgeld bis zu 1.000 Pfund belegt werden⁷³.

Elternbildungsverträge haben ein ähnliches Ziel, aber sie sind freiwillig und rechtlich nicht bindend. Auch haben sie ein Element der Gegenseitigkeit, wie schon der Name sagt. Die offiziellen Richtlinien sagen, dass ein solcher Vertrag nicht nur eine elterliche Verpflichtung zu einem bestimmten Handeln enthält, sondern auch eine Verpflichtung der Kommunalverwaltung oder der Schule, dass sie „die Eltern, die sich vertragsgemäß verhalten, unterstützen werden.“⁷⁴ Die Richtlinien sehen vor, dass Elternbildungsverträge dann besonders nützlich sind, wenn die Eltern sich um den regelmäßigen Schulbesuch ihrer Kinder kümmern wollen, aber hierfür Hilfe brauchen. Bei der Hilfe handelt es sich um Beratung und Informationen über Freiwilligenorganisationen oder lokale Dienstleistungsorganisationen sowie zusätzlich um „Familienkonferenzen, Beratung durch Peers, Elternbildungskurse, Alphabetisierungskurse, (Sozialversicherungs-)Leistungen, Drogen- und Alkoholberatung, die Benennung eines Beraters für die Eltern und Hilfe für den Schultransport“.⁷⁵ Es gibt auch Elternbildungsprogramme, die die Kommunalverwaltung organisiert. Tabelle 2 zeigt die Zahl der Elternbildungsverträge und der Elternbildungsverpflichtungen in den Jahren 2004-08 und 2009-10.

Tabelle 2: Elternbildungsverträge und -verpflichtungen in Fällen von Schuleschwänzen in England September 2004-August 2008⁷⁶ und September 2009-August 2010⁷⁷

Total 2004-08 % B von A Total 2009-10 % B oder C

| | | | | |
|----------------------|--------|-----|--------|-----|
| 1.A Verträge | 55,107 | 100 | 25,862 | 100 |
| 1.B. Angenommen | 47,839 | 87 | 19,959 | 77 |
| 2.A. Verpflichtungen | 2,048 | 100 | 385 | 100 |
| 2.B. Umgesetzt | 1,826 | 89 | 360 | 94 |
| 2.C. Nicht umgesetzt | 294 | 14 | 25 | 6 |

72 Anti-social Behavior Act 2003, § 19, der § 8 des Crime and Disorder Act änderte.

73 Crime and Disorder Act 1998 § 9.

74 S. Anm. 68, para 36.

75 Ebendorf para. 62.

76 Department of Children, Schools and Families, Parental Responsibility Data. Data on Penalty Notices, Fast-Track Attendance, Parenting Orders and Parenting contracts cumulative data for period September 2004-August 2008, London 2008, <http://media.education.gov.uk/assets/files/pdf/s/parental%20responsibility%20data%20september%202004%20%20august%202008.pdf> (Zugriff am 7. November 2011).

77 Department for Children, Schools and Families, 2010 Parental Responsibility Measure Data, London 2010, <http://media.education.gov.uk/assets/files/pdf/2/2010%20parental%20responsibility%20measures%20data.pdf> (Zugriff am 7. November 2011).

Der Grund für die Überschreitung der 100% liegt vermutlich darin, dass einige Fälle in das Vorjahr fallen.

Die starke Nutzung der Elternbildungsverträge, wie sie Tabelle 2 ausweist, überrascht vielleicht nicht, da sie von der Kommunalverwaltung sehr empfohlen werden, wie es die Forschung von Zhang gezeigt hat (s. o.). Die Tatsache, dass der Prozentsatz der Verträge, die die Zustimmung der Eltern finden, gefallen ist, legt die Vermutung nahe, dass die Kommunalverwaltung versucht, immer mehr Eltern von ihrem Abschluss zu überzeugen. Elternbildungsverpflichtungen werden dagegen weniger genutzt, obwohl die Zahl der Strafverfolgungen steigt. Ein Grund hierfür kann auch die große Anzahl der Elternbildungsverträge sein.

Die Nutzung der Elternbildungsverpflichtungen in den Fällen der Strafverfolgung wegen Schuleschwänzens ist noch nicht evaluiert worden, aber die Forschung hat gezeigt, dass die Kommunalverwaltungen die Elternbildungsverträge bevorzugen, wenn es um die Regelung des Schuleschwänzens geht. Zhang hat herausgefunden, „dass eine große Anzahl von Kommunalverwaltungen in den Elternbildungsverträgen ein wirksames Mittel zur Regelung der Schulbesuchspflichtverletzungen sahen“ und dass „viele ... über eine Verbesserung des Schulbesuchs nach dem Abschluss und der Umsetzung von Elternbildungsverträgen berichteten“.⁷⁸

12 „Feger“ (Patrouillen)

Es gibt eine letzte Maßnahme, die Schuleschwänzer-Patrouillen („Sweeps“). Solche Patrouillen bestehen aus einem Team, das typischerweise einen Kommunalbeamten, einen Sozialarbeiter und einen Polizisten umfasst. Sie gehen während der Schulzeit in Einkaufszentren, ins Stadtzentrum und auf öffentliche Plätze und schauen, ob sich dort ein Kind im schulpflichtigen Alter aufhält. Sie sprechen dann das Kind an und fragen, ob es nicht in der Schule oder einer anderen Einrichtung sein sollte. Ein Polizist, der „vernünftige Gründe für die Annahme hat, dass ein schulpflichtiges Kind ohne gesetzliche Entschuldigung die Schulbesuchspflicht verletzt, kann dem Kind aufgeben, die Schule oder Einrichtung, in der es fehlt, aufzusuchen“⁷⁹.

Im Januar 2005 hat das National Audit Office berichtet, dass ein Survey bei den Sozialarbeitern gezeigt hat, dass die Mehrheit (51 %) solche Schuleschwänzer-Patrouillen für effektiv hält, während eine Minderheit (16 %) dies nicht fand. Allerdings fanden 38 % der Sozialarbeiter, dass die Patrouillen zu teuer sind⁸⁰. Die Regierung war jedoch hinreichend davon überzeugt und sprach sich dafür aus, „auch weiterhin Patrouillen in Innenstädten einzusetzen“⁸¹. Zwischen dem 13. November und dem 1. Dezember 2006 gab es einen nationalen Survey über die Patrouillen, der 126 der 150 örtlichen Schulbezirke einbezog und der zeigte, dass es insgesamt 1.100 solcher Patrouillen gab, dass in dieser Zeit allein 11.713 Kinder aufgegriffen wurden, von denen fast 5.000 keinen akzeptablen Grund hatten, nicht zur Schule zu gehen. 77 % der Schuleschwänzer kamen aus den Sekundarschulen. 60 % waren Mädchen. 37 % befanden sich in Begleitung von Erwachsenen⁸². Jede Patrouille hat also durchschnittlich fünf Schuleschwänzer aufgegriffen. Die Zahlen ge-

⁷⁸ Zhang Anm. 69 S. 34.

⁷⁹ Crime and Disorder Act 1989 §16.

⁸⁰ National Audit Office, Improving School Attendance in England HC 212, London 2005, para. 3.19.

⁸¹ DfES, Higher Standards, Better Schools for All, Cm 6677, London 2005, para. 7.33.

⁸² DCSF Zahlen, die auf der Website der National Youth Agency veröffentlicht worden sind: <http://www.nya.org.uk/enjoying-and-achieving> (Zugriff am 9. November 2011).

ben jedoch keine Auskunft darüber, ob und wie viele Schuleschwänzer der Schule oder einer anderen Einrichtung zugeführt wurden.

13 Ergebnis

Die gesetzlich vorgesehenen Alternativen zur Strafverfolgung von Schuleschwänzern haben in England seit den späten neunziger Jahren zugenommen, obwohl die Strafverfolgung für viele Kommunalverwaltungen die bevorzugte Vorgehensweise bleibt. Die Alternativen scheinen nur in bestimmten Fällen erfolgreich zu sein, versagen aber in anderen Fällen aufgrund von Zweifeln an ihrer Wirksamkeit, so in den Fällen der Schulbesuchspflichtregelungen, wegen der Kritik an den hohen Kosten, wie z. B. im Falle der Schulaufsichtsregelungen. Verwarnungen und Elternbildungsverträge, die kostengünstiger sind und die – besonders im letzteren Falle – die Strafverfolgung manchmal verhindern können, sind häufiger angewandt worden. Dennoch bleibt das Schuleschwänzen weit verbreitet. Während nun neuere Reformen insbesondere für die 14–19-jährigen Jugendlichen u. a. die Schule durch eine Verbreiterung des Curriculums attraktiver machen sollten, um die Jugendlichen dadurch vom Schuleschwänzen abzuhalten⁸³, gibt es andererseits eine Politik, die neue „Strafmaßnahmen“ für die Familien von Schuleschwänzern vorsieht, wie z. B. die Kürzung von Sozialleistungen. Eine solche „finanzielle Strafe“ würde eine neue Gesetzgebung erfordern, aber man muss ihr widersprechen, weil sie die Schwierigkeiten, die benachteiligte Familien, wo die Schuleschwänzer ohnehin meistens zu finden sind, nur noch verschlimmern; solche Gesetze wären deshalb einfach kontraproduktiv.

Die anhaltende rechtliche und politische Betonung der elterlichen Verantwortung für den regelmäßigen Schulbesuch stärkt in Wirklichkeit das Recht des Kindes auf Bildung, auch wenn das nicht das unmittelbare Ziel zu sein scheint. Gleichzeitig jedoch schwächt diese Tendenz die Verantwortlichkeit der Kinder selber. Das heißt nicht, dass man die elterliche Verantwortung für den Schutz und die Entwicklung des Kindes leugnen sollte, vor allem nicht im Bereich des Bildungswesens. Es soll eher zum Ausdruck bringen, dass die Kinder ein Gefühl für ihre eigenen Rechte und Verantwortlichkeiten gewinnen sollen, denn das unterstreicht ihren Status als Bürgerinnen und Bürger. Diese Verantwortlichkeit ist nämlich die Grundlage für die bürgerschaftlichen Bildungsprogramme, die in England jetzt obligatorisch geworden sind und die gezeigt haben, dass sich die Kinder stärker für ihre Schulen und den Unterricht engagieren⁸⁴. Deshalb gibt es einen Grund dafür, die Verantwortlichkeiten der Kinder zu stärken, vorausgesetzt, dies geht nicht zu Lasten der Programme, die Schuleschwänzern helfen sollen, bei denen das Schuleschwänzen nur ein Symptom tiefer gehender Probleme ist.

Aus dem Englischen von Ingo Richter

Verf.: Neville Harris, LLB, LLM, PhD, Professor of Law, Director of Research School of Law, University of Manchester, Oxford Road, Manchester M13 9PL – England, E-Mail: neville.harris@manchester.ac.uk

83 S. Working Group on 14-19 Reform, 14-19 Curriculum and qualification Reform. Final Report of the Working Group on 14-19 Reform, London 2004, S. 5.

84 S. z. B. Covell, K./Howe, R. B./McNeill, J. K., „If there is a dead rat, don't leave it.“ Young children's understanding of their citizenship rights and responsibilities, Cambridge Journal of Education, 38 (3), 321–329.