

VDP / Landesverband Sachsen-Thüringen e.V.
Nikolaistraße 10 / 04109 Leipzig

Sächsisches Staatsministerium
für Kultus
Postfach 10 09 10C
01097 Dresden

Datum	Unser Zeichen	Rückfragen	Ihr Zeichen
30.01.2015	bü		

Novellierung des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft hier: Anhörung

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung des Entwurfs der Sächsischen Staatsregierung über ein Gesetz für Schulen in freier Trägerschaft zu dem wir wie folgt Stellung nehmen möchten:

Anlass der geplanten Neureglung ist das Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes vom 15. November 2013 (Vf. 25-II-2) welches weite Teile der Finanzierungsregelungen des Gesetzes für Schulen in

freier Trägerschaft für verfassungswidrig erklärt hat.

Der überreichte Entwurf muss unsererseits abgelehnt werden.

Der Sächsische Verfassungsgerichtshofes hat in seiner o.g. Entscheidung folgende Grundsätze aufgestellt:

1. Grundsätzliche Gleichberechtigung von Schulen in staatlicher und Schulen in freier Trägerschaft,
2. Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Finanzierung,
3. Dauerhafte Erfüllbarkeit der Genehmigungsvoraussetzungen und

VDP
Verband Deutscher
Privatschulen

Landesverband
Sachsen-Thüringen e.V.

Nikolaistraße 10
04109 Leipzig

t: 0 34 1 / 149911 - 26
f: 0 34 1 / 149911 - 24

info@privatschulen-
sachsen-thueringen.de
www.privatschulen-
sachsen-thueringen.de

Bankverbindung
Deutsche Kreditbank AG
BLZ 120 300 00
Konto-Nr. 1 364 744
IBAN DE80 1203 0000 0001 3647
44
BIC BYLADEM1001

Vereinsregister
Amtsgericht Leipzig
VR 3904

Steuernummer
231 / 140 / 23396

4. Ausgleich der Gewährung von Schulgeld- und Lernmittelfreiheit im Sinne des Art. 102 Abs. 4 S. 2 SächsVerf

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der vorgesehene Gesetzentwurf die vorgegebene Intention des Gesetzgebers zur Gleichberechtigung von staatlichen und freien Schulen leider überhaupt nicht aufgreift. Er ist daher nochmals grundlegend neu zu fassen.

Es fehlt bereits im Gesetzentwurf in § 1 eindeutig die Aufnahme der geforderten Gleichrangigkeit und –wertigkeit beider Schulsysteme. Nach dem Entwurf bleibt § 1 unverändert. Die Intention des Gesetzgebers ist hier aber bereits aufzunehmen. Betont doch Art. 102 Abs. 2 SächsVerf, dass das öffentliche Schulwesen und das Privatschulwesen gleichermaßen Adressaten des Bildungsauftrages der Verfassung des Freistaates Sachsen sind ohne dass ein Vorrang des Einen vor dem Anderen besteht.

Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar weshalb die Personalausgaben des Landes zukünftig lediglich zu 90 Prozent in die Bezuschussung einfließen sollen. Im Sinne der Gleichwertigkeit müssen auch die Schulen in freier Trägerschaft zukünftig in der Lage sein, ihren LehrerInnen vergleichbare Gehälter zu zahlen, ohne die Eltern ihrer Schüler weiter zu belasten. Hierzu bedarf es eines Ansatzes in Höhe eines Faktors von 1,0 in der Solkostenformel.

Auch die Neuregelungen zur Bezuschussung in §§ 13, 14 SächsFrTrSchulG erhalten für juristische Laien nach wie vor schwer zu verstehende Bestimmungen die eine Nachvollziehbarkeit und Transparenz erneut in Frage stellen.

Und auch ein finanzieller Ausgleich für die Befreiung von Schul- und Lernmittelgeld im Sinne des Art. 102 Abs. 4 S. 2 SächsVerf bleibt gesetzlich unberücksichtigt. Der Gesetzgeber behauptet zwar in seiner Begründung zum Gesetz, dass die Schulträger mit den erhöhten Zuschüssen dem Anspruch der Eltern auf Lernmittel- und Schulgeldfreiheit gerecht werden können, eine nachvollziehbare Begründung für diese Annahme liefert er aber nicht. Der Verfassungsgerichtshof hat sich aber in Abkehr seiner damaligen Rechtsprechung neben der allgemeinen Förderpflicht für einen zusätzlichen Ausgleichsanspruch für Schulgeld- und Lernmittelfreiheit entschieden. Und er hat auch darauf verwiesen, dass der Gesetzgeber diese ausreichende Förderung begründen muss (SächsVerfGH C I b ee).

„Sinn und Zweck des Art. 102 Abs. 4 Satz 2 SächsVerf besteht darin, es den Ersatzschulen durch einen finanziellen Ausgleich zu ermöglichen, ihren Schülern in gleicher Weise wie an öffentlichen Schulen Schul- und Lernmittelgeldfreiheit zu gewähren (so im Ergebnis auch noch Drs. 4/6175, S. 83). Die Vorschrift sichert damit eine Wahlfreiheit der Ersatzschulen im Hinblick auf ein Bildungsangebot ohne verbindliche Entgelte und verwirklicht damit zugleich die in Art. 102 Abs. 2 SächsVerf angelegte Gleichrangigkeit beider Säulen des Schulwesens in einem aus der Perspektive der Schüler und Eltern wesentlichen Gesichtspunkt.(SächsVerfGH C I 2a bb)“

Weitere grundsätzliche Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen sind wie folgt aufzuführen:

§ 13 Anspruch auf Finanzhilfe

Gemäß den Vorgaben des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes ist dem Gesetzgeber nicht vorgegeben, nach welchem System die Kostensituation der Ersatzschulen bewertet wird. Für den Fall jedoch, dass sich der Gesetzgeber für ein Modell pauschal bemessener Zuschüsse nach Kopf- bzw. Schülerausgabensätzen entscheidet, muss er zur Berechnung der Zuschüsse von den „Kosten“ ausgehen, die ein Schüler im öffentlichen Schulsystem verursacht. (SächsVerfGH C I 3 a bb). Damit bleibt die Beibehaltung der Sollkostenformel zwar möglich hat allerdings besondere Voraussetzungen dahingehend, dass alle wesentlichen Kostenfaktoren in Ansatz gebracht werden müssen. Eine Beschränkung auf die Betrachtung der Ausgaben bleibt hinter den Anforderungen des prozeduralen Grundrechtsschutzes für Ersatzschulen daher weit zurück. Ausgaben stellen dabei lediglich die tatsächlichen Abflüsse aus dem Unternehmen dar wogegen Kosten auch Kalk. Zinsen etc. berücksichtigen.

§ 14 Umfang der Zuschüsse

Grundsätzlich ist der Gesetzgeber im Lichte der Auslegung des Urteils gehalten, den Bedarf von Ersatzschulen realitätsgerecht zu erfassen. (SächsVerfGH C I 3 a bb)

Um eine wesensmäßige Gleichstellung privater und öffentlicher Schulen zu erzielen sind deshalb die zu berücksichtigenden Jahresentgelter der Lehrkräfte im vollem Umfang in die Berechnung einzustellen und nicht nur mit dem Faktor von 0,9. Eine Beschränkung des Personalkostenansatzes von 90 Prozent bedeutet gegenüber den staatlichen Schulen eine Schlechterstellung die nicht hinzunehmen ist.

Der eingestellte Klassenrichtwert wird derzeit auch an Schulen in staatlicher Trägerschaft nicht eingehalten und ist demnach nicht geeignet die Realität von Kosten an Schulen in staatlicher Trägerschaft abzubilden.

Ebenfalls sind die „Kosten“ der Bereitstellung von Schulgebäuden (Miete, Pacht, kalk. Zinsen) nicht Gegenstand der neuen Bezuschussung. Es wurde laut Begründung nur ein Teil der durchschnittlichen „Ausgaben“ der Kommunen in Ansatz gebracht. Das Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes verpflichtet jedoch den Freistaat keine Kostenart auszusparen. Insofern sind auch die gebäudeorientierten Kosten gesondert zu erheben und in Ansatz zu bringen. Im Rahmen der Arbeitsgruppe, die intern im Ministerium im Jahr 2014 tagte, wurde bereits auf ein Gutachten durch Prof. Vogelbusch hingewiesen welches auf der Grundlage doppischer Zahlen eine entsprechende Sollkostenermittlung durchführte. Aus dieser Darstellung wird ersichtlich, dass bei den gebäudeorientierten Kosten im Rahmen der Ermittlung des Zuschusses unter Bezug auf die Kosten eines Schülers an einer staatlichen Schule im allgemeinbildenden Bereich bereits jeweils weitere 800 EUR in Ansatz zu bringen sind. Leider wurde die Erhebung der beauftragten Gesellschaft für Unternehmensberatung und betrieblich angewandten Mathematik mbH vom 29.10.2014 zur Erhebung und Auswertung ausgewählter Daten der Städte, Gemeinden und Landkreise des Freistaates Sachsen bezogen auf Schulen in freier Trägerschaft durch ein Schreiben des Sächsischen Städte- und Gemeindetages an die Kommunen behindert. Diesen Umstand sollte man durch eine frühzeitige Einbeziehung des Städte- und Gemeindetages zukünftig verhindern. Die Erhebung stellt fest, dass den Städten, Gemeinden und Landkreisen Daten zu den Kosten der schulischen Gebäude und damit auch den Abschreibungen vorliegen. Diese Kosten sind zu berücksichtigen.

Die bedarfserhöhenden Faktoren sind wenig transparent und differenzieren insbesondere nicht im vielfältigen Bereich der berufsbildenden Schulen.

So wird in der Begründung zum Entwurf hierzu angeführt, dass eine Aufteilung der personenbezogenen Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden auf die im Berufsschulzentrum vorhandenen Bildungsgänge anhand der einzelnen Lehraufträge nicht möglich war. Damit erklärt man indirekt, dass eine Differenzierung stattfindet, dies aber nicht erfasst wird. Das muss aber nicht bedeuten, dass eine Differenzierung nicht möglich ist. Dann muss eine Differenzierung des Aufwandes in den verschiedenen beruflichen Bildungsgängen und Schulformen auf einer anderen Grundlage erfolgen,

notfalls auch wieder auf der Grundlage von geschätzten Annahmewerten, wie in der bisherigen Regelung.

Bei den Unterrichtsstunden lt. Stundentafel und den Jahreslehrerstunden wird die Teilung der Klasse in Gruppen nicht berücksichtigt. In der bisherigen Regelung wurde diese Situation aber z.B. bei den berufsbildenden Förderschulen durch den höheren bedarfserhöhenden Faktor von 1,7 ausgeglichen.

Eine Baukostenregelung sollte beibehalten werden denn in § 14 des Gesetzentwurfes sind die Bestandteile der Investitionen nicht erkennbar.

Ebenfalls wird in der Begründung angeführt, dass im Titel 63372 die Ausgaben für die sozialpädagogische Betreuung im Berufsvorbereitungsjahr bei den Sachkosten eingerechnet sind. Folgende Beispielsrechnung widerlegt das: Die Sachkosten im Berufsvorbereitungsjahr an der berufsbildenden Förderschule betragen 1.710 €. Das entspricht 5/5 Anteil an der Woche, da Vollzeitunterricht (5 Tage in der Woche). Der Teilzeitunterricht an der berufsbildenden Förderschule wird mit 684 € Sachkosten angegeben. Das entspricht 2/5 Anteil an der Woche (2 Tage in der Woche). Das ist eine Hochrechnung von 1 zu 1 ($684 / 2 \times 5 = 1.710$). Eigentlich müssten die Sachkosten im BVJ um den Anteil Aufwand sozialpädagogische Betreuung deutlich höher liegen, da in der Teilzeitausbildung keine sozialpädagogische Betreuung durch die Schule vorgesehen ist, also weit über 1.710 €.

Die neugefasste Stichtagsformulierung ist problematisch in Ziff. 1. da hier nur entschuldigt fehlende Schüler mit ungekündigtem Vertrag als beschult gelten sollen. Schüler, die wegen eines Umzuges z.B. die Schule wechseln, müssen den Vertrag rechtzeitig kündigen und sie werden bis zum Umzug auch beschult. Dass ihre Bezuschussung davon abhängen soll, ob sie am Stichtag anwesend waren oder nicht, ist nicht nachvollziehbar. Und warum gelten unentschuldigte Schüler nicht auch als beschult? Es ist für Schulträger ein zu hohes Risiko, wenn unentschuldigt fehlende Schüler hier gänzlich ohne Zuschuss bleiben sollen zumindest für den Fall das der Schüler nach dem unentschuldigtem Fehlen wieder in den Unterricht zurückkehrt. Die jetzige Lösung führt damit eben nicht zu einer fairen Verteilung der Risiken.

Wartefrist

Die neue Regelung zur Wartefrist (Rückkehr auf drei Jahre und Refinanzierung) ist grundsätzlich zu begrüßen. Da die Wartefrist aber nicht dazu da ist dem Staat Geld zu ersparen müsste im Sinne der Intention des Gesetzgebers ein Betrag von 100 Prozent refinanziert werden. Es ist nicht nachvollziehbar weshalb die Gründer mit 20 Prozent der Gesamtkosten belastet werden sollen.

Die Neuregelung nimmt leider keine „Bewährte-Träger-Regelung“ auf. Die Wartefrist wird des Weiteren unverständlicherweise nicht träger- sondern sogar standortbezogen ausgelegt. Es ist insbesondere im Hinblick darauf, dass ein Großteil der Voraussetzungen für die Genehmigung einer Ersatzschule „institutioneller“ Art sind, nicht nachvollziehbar, einem Träger eine neue Wartefrist in der gleichen Schulart an einem anderen Standort abzuverlangen.

Ebenso stellt sich die Frage weshalb für jede nach § 4 Abs. 2 geforderte Genehmigung eine erneute Wartefrist für den Schulträger laufen soll. Diese Regelung widerspricht den Aussagen des BVerfG der die Wartefrist ausschließlich zur Überprüfung der Zuverlässigkeit des Trägers und der Ernsthaftigkeit des Vorhabens als gerechtfertigt sieht. Absolut unverständlich ist eine erneute Wartefrist bei der Veränderung und Erweiterung des Schulstandortes gem. § 4 Abs. 2 Nr. 4 SächsFrTrSchulG zu fordern. Aus dieser Regelung ergeben sich auch nicht unerhebliche praktische Probleme für den Schulträger.

Und zu Recht hat das OVG Bautzen auch mit Urteil vom 15.04.2014 entschieden, dass die Erweiterung um einen beruflichen Bildungsgang eben keine erneute Wartefrist begründet.

§ 15 Teilhabeanspruch

Der neue Teilhabeanspruch, der konsequenterweise Ausdruck der Gleichberechtigung beider Schulsysteme ist, ist dem Grunde nach zu begrüßen. Damit der Anspruch nicht ins Leere läuft, müssen vorhandene Ressourcen aufgestockt und das Angebot um die tatsächlichen Bedarfe der Freien Schulträger nun auch ergänzt werden.

§ 17 Schulaufsicht und Schulaufsichtsbehörden

Die neuen schulaufsichtsrechtlichen Regelungen sollten die Intention des Verfassungsgerichtshofes zur Absage an das staatliche Schulmonopol ebenfalls besser

aufnehmen. Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Schulaufsicht in der Neuregelung wesentlich verschärft wird. Die aufgeführten Rechte für die Schulaufsichtsbehörde sind viel zu weit gefasst. Grundsätzlich ist die Schulaufsicht auf die Einhaltung der Genehmigung – und Anerkennungsvoraussetzungen einer Einrichtung zu beschränken. Und so ist auch das Recht auf Einsicht in die Unterlagen, geregelt in Abs. 2 Nr. 2, natürlich nur auf Unterlagen, die für die Genehmigungs- und Anerkennungsvoraussetzungen maßgeblich ist, einzuschränken.

Die Neuregelung in Abs. 3 legitimiert nunmehr die Aufsichtsbehörde dem Träger den Einsatz eines Schulleiter oder Lehrers untersagen zu können wenn dieser fachlich, pädagogisch oder persönlich für die Tätigkeit nicht „geeignet erscheint“. Diese Regelung greift in einem viel zu hohem Maß in die Personalhoheit der Träger ein. Sie ist zu streichen. Andernfalls sollte die Formulierung dergestalt verändert werden, dass die Untersagung nur dann möglich ist wenn die Person tatsächlich ungeeignet ist. Weitere Tatbestände zum Schutz der Träger sind hier aufzunehmen.

§ 20 Verordnungen

Der Verfassungsgerichtshof hat sich in seiner Entscheidung nicht mit schulaufsichtsrechtlichen Fragen befasst. Dennoch werden in § 20 Ermächtigungsgrundlagen für weitere 18 nachgehende Verordnungen geschaffen. Es muss aber gewährleistet bleiben dass die Rechtsstellung der Schulen in freier Trägerschaft hier nicht allein dem Ordnungsgeber überlassen bleibt.

§ 21 Übergangsbestimmungen

Die Übergangsvorschriften regeln keine Sachverhalte die vor dem 01.08.2015 liegen obwohl die Regelungen in § 15 SächsFrTrSchulG gegen die in Art. 102 Abs. 3 SächsVerf enthaltene Pflicht zur Förderung des Ersatzschulwesens und gegen Art. 102 Abs. 4 Satz 2 SächsVerf verstoßen. Alle offenen Verfahren aus den Jahren 2001 bis 2014 müssen nun in langwierigen Einzelprozessen einer gerichtlichen Klärung unterzogen werden. Diese Situation ist absolut unbefriedigend. Eine rückwirkende Anwendung der neuen gesetzlichen Regelungen muss deshalb zwingend erfolgen. Der Verfassungsgerichtshof hat dem Freistaat eine „Höchst“-Frist bis zum 31.12.2015 zur Umsetzung gesetzt. Entsprechende Übergangsregelungen müssen eingeplant werden um die verfassungswidrige Situation der Vergangenheit zu beseitigen.

Zum Schluss möchte ich noch anmerken, dass die Ausbildung „Altenpflege“ in naher Zukunft zu einer generalistischen Ausbildung in der Pflege führt. „Bewährte Träger“ aus dem Pflegebereich müssen die Genehmigung zum Betrieb dieser Schulart ohne erneutes Durchlaufen einer Wartefrist behalten dürfen. Darüber hinaus haben die Koalitionspartner in diesem Bereich „Schulgeldfreiheit“ vereinbart. Diesem Umstand ist ebenfalls Rechnung zu tragen.

Auf die Erweiterung der Tabelle zur finanziellen Auswirkung des Gesetzes auf alle Bildungsgänge wurde unsererseits hingewiesen. Leider war es der Staatsregierung nicht möglich die zu erwartenden Zuschussätze für alle Schularten und Bildungsgänge bis zum Fristende der Stellungnahme zu veröffentlichen. Für ein transparentes Verfahren wäre dies jedoch zwingend notwendig gewesen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Manja Bürger, LL.M. oec.

Geschäftsführerin und Rechtsanwältin