Stellungnahme zum vorliegenden Regierungsentwurf zur Novellierung des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG)

Aufgabenstellung für die Gesetzesnovelle

In seinem Urteil vom 15.11.2013 hat das Verfassungsgericht als vorrangige Zielstellung für eine Präzisierung des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG) herausgearbeitet, eine verfassungskonforme Bezuschussung für Schulen in freier Trägerschaft zu gewährleisten, ohne dass es den Vorrang öffentlicher oder freier Träger geben darf.

Dieser generalisierende Ansatz ist auf der vorliegenden Novelle nicht ersichtlich, weil bereits eingangs wieder von „Bereicherung" der Bildungslandschaft durch die freien Träger gesprochen wird, was eine Gleichstellung nicht impliziert.

Damit macht der vorliegende Gesetzentwurf den Eindruck, dass am alten Gesetz nur herumgebastelt wurde, ohne die grundlegenden Fragen des Verfassungsgerichtsurteils umzusetzen.

Wesentliche zu lösende Aufgaben waren,

- die offizielle Herstellung der Gleichrangigkeit und –wertigkeit zwischen staatlichen Schulen und Schulen freier Trägerschaft
- die transparente und nachvollziehbare Neuregelung einer auskömmlichen Bezuschussung der freien Träger
- den kostenlosen Schulbesuch über die staatliche Finanzhilfe zu gewährleisten (Schulgeldfreiheit)
- die Neuregelung einer Finanzierung im Verlaufe einer evtl. Wartefrist neu zu regeln

Im Weiteren werden einige spezielle Probleme betrachtet, die

a) im Einklang mit den statistischen Daten in der Stellungnahme von Herrn Dr. Schneider, Sprecher der AG der sächsischen Schulen in freier Trägerschaft
und
b) der unzureichenden Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils vom 13.11.2013 stehen.

1. Erhöhung der staatlichen Finanzhilfe

Die Darstellung im Gesetzentwurf des SMK vom 23.12.2014 geht von einer durchschnittlichen Erhöhung der Schülerkostensätze von ca. 1.000 EUR aus und in der Pressemitteilung wird daraufhin geschlussfolgert, dass damit die Finanzierung auskömmlich sei und ein Schulgeld entfallen könnte.
Unabhängig davon, dass diese Größe nicht einmal die Steigerung der Sachkostenpauschale, die seit dem Jahre 2007 eingefroren ist, ersetzt, gleicht sie in den meisten Fällen nicht einmal den Wegfall eines Schulgeldes, wenn es über 83,00 EUR liegt, aus.

Vorstandsvorsitzender: Reinhard Langer
Leiterin der Landesgeschäftsstelle: Nadine Pleikies
Vereinsregister: Dresden VR 5819
Bankverbindung: Bank für Sozialwirtschaft Leipzig
BLZ: 860 205 00 Kto.-Nr.: 3 534 402
IBAN: DE48 8602 0500 0003 5344 02
BIC: BFSWDE33LPZ

Bei dieser Verteilung, 83,00 EUR mehr und dafür 90,00 EUR wegfallen zu lassen, entspricht das nicht einmal dem Vergleich linke Tasche in rechte Tasche, wo bekanntlich nichts dabei herauskommt, sondern es werden sogar noch Verluste produziert.
Klammheimlich wird bei dieser Gelegenheit auch noch der Baukostenzuschuss „entsorgt".
Unter diesen Umständen von einer Verbesserung der staatlichen Finanzhilfe zu sprechen, ist schlicht abenteuerlich.

2. Personalkosten

Der Verfassungsgerichtshof hat die Sollkostenformel nicht grundsätzlich abgelehnt, aber aufmerksam gemacht, dass die einzelnen Größen richtig parametrisiert werden.
Die Personalkosten pro Schüler sollen sich nach der angegebenen Personalkostenformel berechnen.
Für berufsbildende Schulen freier Träger sind die Kosten schwierig zu ermitteln, weil sie im Einzelnen aus den staatlichen Berufsschulzentren nicht abgerufen werden können. Damit wird offensichtlich auf die allgemeinbildenden Schulen mit ihrer Schülerzahl pro Klasse zurückgegriffen, die im Schuljahr 2013/2014 zwischen ca. 20 (GS) und ca. 23 (Gym) liegen.
Berufsschulen, insbesondere Berufsschulen freier Träger, haben in der Regel Klassengrößen von 10 bis max. (Ausnahmefall) 20 Schüler.
In den Planungsvorhaben für die Klassen- und Gruppenbildung in staatlichen Schulen für das Schuljahr 2014/2015 liegt der Richtwert für Klassen- und Gruppenbildung bei 13 und die Klassen-/Gruppenobergrenze bei 16.
Diese Werte finden offensichtlich keinen Eingang in die Berechnung der staatlichen Zuschüsse.
Die Beschränkung des Personalkostenzuschusses auf 90% führt zu einer systematischen und langfristen Schlechterstellung freier Schulen. Eine gleichberechtigte Arbeit ist dadurch nicht möglich.

3. Sachkosten

Die gebäudeorientierten Kosten lassen sich auf der Grundlage der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht angemessen ermitteln. In der Kameralistik fehlen insbesondere Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen und bestimmte Bauaufwendungen.
Das Urteil des Verfassungsgerichtes verpflichtet den Freistaat, die gebäudeorientierten Kosten für die staatliche Finanzhilfe zu berücksichtigen.
Dafür hat die Arbeitsgemeinschaft der sächsischen Schulen in freier Trägerschaft ein Gutachten zur Ermittlung der gebäudeorientierten Kosten an staatlichen Schulen in Auftrag gegeben.
Aus dem vorliegenden Gutachten ergeben sich gebäudeorientierte Kosten je Schüler und Jahr, unter Einbeziehung von Abschreibungen, Bauaufwendungen außerhalb der Bilanz und kalkulatorischen Zinsen, von insgesamt 800 EUR.
Diese sind in dieser Größenordnung nicht erfasst.

Vorstandsvorsitzender: Reinhard Langer
Leiterin der Landesgeschäftsstelle: Nadine Pleikies
Vereinsregister: Dresden VR 5819
Bankverbindung: Bank für Sozialwirtschaft Leipzig
BLZ: 860 205 00 Kto.-Nr.: 3 534 402
IBAN: DE48 8602 0500 0003 5344 02
BIC: BFSWDE33LPZ

4. Schul- und Lernmittelfreiheit

Von zentraler Bedeutung für den SächsVerfGH war die Gewährleistung der Schulgeld- und Lernmittelfreiheit.
Ersatzschulen haben bei Verzicht auf Schul- und Lernmittelgeld einen Anspruch auf einen finanziellen Ausgleich nach Maßgabe des Art. 102 Abs. 4 Satz 2 SächsVerf. Diese Vorschrift enthält eine Regelung über einen an Ersatzschulen zu leistenden Ausgleich, soweit sie ihren Schülern eine der Schul- und Lernmittelfreiheit an öffentlichen Schulen (Art. 102 Abs. 4 Satz 1 SächsVerf) gleichartige Befreiung gewährleisten.
Die amtliche Begründung für einen möglichen Wegfall des Schulgeldes und der Lernmittelkosten ist schlicht abwegig. (s. a. Pkt. 1)
Im Übrigen sind die Lernmittelkosten vom Gesetz bisher überhaupt nicht erfasst und gehen demzufolge in keinen Betrag der Förderung ein.

5. Berufsbildende Schulen

Unabhängig davon, dass für staatliche Berufsschulzentren aufgrund ihrer an einem Standort dislozierten unterschiedlichen Berufsschulen keine differenzierten Daten vorliegen, spielt die tatsächliche Klassenstärke für die Finanzierung durchaus eine große Rolle. (s. Pkt. 2)

Im Weiteren ist im § 4 des Entwurfes des SächsFrTrSchulG vom 12.12.2014 geregelt, dass Ersatzschulen nur mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde errichtet und betrieben werden dürfen. Dies war bisher auch schon so.
Neu geregelt ist jetzt in Abs. 2 Pkt. 3, dass „die Erweiterung um einen beruflichen Bildungsgang" der Errichtung einer Schule gleich stehen soll.

Insbesondere würde bei Beibehaltung der vorgesehenen Regelung die Einrichtung eines neuen Bildungsganges (durch ein 25 Jahre bestehende Berufsschule!), der eine Voraussetzung des § 4 Abs. 3 erfüllt, eine neue Wartefrist gem. § 13 Abs. 3 Satz 2 auslösen.
Diese Regelung birgt verfassungsrechtliche Bedenken und widerspricht auch der Auffassung des SächsVerfGH.
In seiner Entscheidung vom 15.11.2013 erklärt dieser zwar, dass Art. 102 Abs. 3 SächsVerf grundsätzlich einer gesetzlichen Regelung zur Errichtung einer Wartefrist bis zum Einsetzen der staatlichen Förderung nicht entgegen steht, stellt jedoch weiter klar:
„Eine derartige Wartefrist hat den verfassungsrechtlich im Grundsatz nicht zu beanstandenden Zweck, den Einsatz öffentlicher Mittel an einen Erfolgsnachweis zu binden; dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass bei einer neu gegründeten **Schule** nicht von vornherein absehbar ist, ob sie auf Dauer Bestand haben wird, d. h. den vorhandenen Schulen Schüler abgewinnen und sich pädagogisch bewähren wird"

Wenn nunmehr auch die Erweiterung einer bereits bestehenden und bewährten Ersatzschule um einen weiteren Bildungsgang der Neuerrichtung einer Ersatzschule

Vorstandsvorsitzender: Reinhard Langer
Leiterin der Landesgeschäftsstelle: Nadine Pleikies
Vereinsregister: Dresden VR 5819
Bankverbindung: Bank für Sozialwirtschaft Leipzig
BLZ: 860 205 00 Kto.-Nr.: 3 534 402
IBAN: DE48 8602 0500 0003 5344 02
BIC: BFSWDE33LPZ

gleichgestellt werden soll, so ist dies eine unzulässige weitere Auslegung des Verfassungsgrundsatzes und kann nicht hingenommen werden.

Der Argumentation des Gesetzgebers, auch bei neuen Bildungsgängen müssten alle Genehmigungsvoraussetzungen neu geprüft werden und eine Bewährung des Schulträgers erfolgen, kann nicht gefolgt werden; denn die Schulaufsichtsbehörde hat jederzeit die Möglichkeit, im laufenden Schulbetrieb die Genehmigungsvoraussetzungen zu prüfen, zumal die Kontrollrechte weiter verschärft werden sollen.

Sollte das Gesetz in seiner jetzt vorliegenden Fassung verabschiedet werden, stellt dies in o. g. Hinsicht auf jeden Fall eine Schlechterstellung der Schulen in freier Trägerschaft gegenüber der jetzigen Gesetzeslage dar und bedarf einer erneuten gerichtlichen Klärung.

6. Wartefrist

Die Verkürzung der Wartefrist auf die alte Regelung mit teilweiser Refinanzierung stellt eine wesentliche Verbesserung dar. Unklar bleibt allerdings die Begründung für die Absenkung der staatlichen Finanzhilfe um 20 %.
Die Reduzierung der Zuschüsse im Zeitraum der Wartefrist schränkt auch das unentgeltliche Angebot, wenn es überhaupt möglich ist, von Unterricht und Lernmitteln sehr stark ein. Da aber, wie vom Verfassungsgericht betont, der Ausgleichsanspruch auch schon während einer evtl. Wartefrist gilt, würde dies bei der Zuschussreduzierung während der Wartefrist parallel eine Option zur Schulgelderstattung erfordern.
Erweiternd zu den Ausführungen unter Pkt. 5 muss angemerkt werden, dass eine nicht vom Schulträger zu verantwortende Neuordnung (Modernisierung) bzw. Weiterentwicklung beruflicher Bildungsgänge ebenfalls nicht zu Wartefristen im Sinne des § 4 Abs. 3 Nr. 3 führen darf, da hierdurch nur eine Kürzung von Zuschüssen erreicht wird und wiederum eine Schulgeld- und Lernmittelfreiheit nicht gegeben ist.

7. Teilhabe

Ein neues Element des Gesetzes ist das der Teilhabe bei der gleichberechtigten Nutzung von staatlichen Angeboten der Lehrerfortbildung, Lehrerweiterbildung, Schulevaluation und Unterstützung, einschl. der Tätigkeit der Schulpsychologen.
Dieser Anspruch unterstützt das Anliegen der Gleichberechtigung zwischen staatlichen und freien Schulen.

Vorstandsvorsitzender: Reinhard Langer
Leiterin der Landesgeschäftsstelle: Nadine Pleikies
Vereinsregister: Dresden VR 5819
Bankverbindung: Bank für Sozialwirtschaft Leipzig
BLZ: 860 205 00 Kto.-Nr.: 3 534 402
IBAN: DE48 8602 0500 0003 5344 02
BIC: BFSWDE33LPZ

8. Aufnahme der Verwaltungspraxis in das Gesetz

Eine Anzahl von Änderungen in Bezug zur bisherigen Gesetzeslage soll der aktuellen Verwaltungspraxis eine rechtliche Grundlage geben.
Dazu einige Anmerkungen:

§ 4 Genehmigung von Änderungen

Die Anwendung der Ziff. 3 und 4 ist problematisch. Das BIBB modernisiert seit Jahren Berufe und benennt möglicherweise Berufe dabei neu. (Bsp. Bürokaufmann zu Kaufmann für Büromanagement)
Die Einführung einer neuen Wartefrist würde einem Schildbürgerstreich gleichen.
Außerdem wird auf Pkt. 5 verwiesen.

§ 7 Anzeigepflicht für Lehrkräfte

Die Formulierung sollte lauten:
„Der Schulträger ist verpflichtet, ..."

§ 13 Anspruch auf Finanzhilfe

Die Ungleichbehandlung von Schulen, die an die Stelle der jeweils letzten öffentlichen Schule gleicher Art im Bereich eines Schulträgers treten, gegenüber allen anderen Schulen bleibt verfassungsrechtlich bedenklich.
Sie impliziert eigentlich auch die Frage, warum die freien Träger nicht in die Schulnetzplanung aufgenommen werden? Dann gäbe es diese Probleme nicht mehr und der Gesetzeszweck erweckt nicht den Geruch, wettbewerbsverhindernd wirken zu wollen.

§ 14 Umfang der Finanzhilfe

Gutachten anderer staatlicher Stellen, z. B. der Agentur für Arbeit, über die Feststellung einer Mehrfach- oder Schwerstmehrfachbehinderung sind ebenfalls anzuerkennen.
Die Berechnung des Erhöhungsprozentsatzes sollte transparent und nachvollziehbar erfolgen.

§ 16 Mitwirkungspflicht

Der Ersatz der Verwendungsnachweise durch die Verpflichtung zur Offenlegung aller Einnahmen und Ausgaben ist unter datenschutzrechtlichen Gründen abzulehnen. Beim Verwendungsnachweis ist die Datenübermittlung gerechtfertigter Weise auf die Daten/Beträge beschränkt, die der Freistaat zur Verfügung stellt. Die darüber hinaus gehende Verpflichtung verstößt gegen das Recht auf informelle Selbstbestimmung und ist nicht verfassungsgemäß.

§ 17 Schulaufsicht

Die Einsicht in Unterlagen durch die Schulaufsicht, entspr. Art. 2 Nr. 2, muss sich beschränken auf die Unterlagen, die für die Genehmigungs- und Anerkennungsanforderungen sowie die staatliche Finanzhilfe erforderlich sind. Eine allgemeine Durchsicht von Unterlagen darf es an freien Schulen nicht geben.

Vorstandsvorsitzender: Reinhard Langer
Leiterin der Landesgeschäftsstelle: Nadine Pleikies
Vereinsregister: Dresden VR 5819
Bankverbindung: Bank für Sozialwirtschaft Leipzig
BLZ: 860 205 00 Kto.-Nr.: 3 534 402
IBAN: DE48 8602 0500 0003 5344 02
BIC: BFSWDE33LPZ

Die Untersagung des Einsatzes nach Abs. 3 darf nur geschehen, wenn die betroffenen Personen ungeeignet sind. Der Schein der Ungeeignetheit ist sicher Anlass zur Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens, aber noch nicht ausreichend, um Untersagung zu rechtfertigen.

9. Übergangslösung

Der VerfGH hat die von Schulträgern seit vielen Jahren immer wieder angemahnte Bezuschussung unterhalb des verfassungsgemäß gebotenen Niveaus bestätigt.
Damit wird deutlich, dass der Freistaat Mittel in Höhe von einigen hundert Millionen EUR den Schulträgern vorenthalten hat, die diese in erheblichen Umfang von den Eltern über Schulgeld erheben und andererseits ihren Lehrkräften durch Gehaltsabsenkung vorenthalten mussten. Auch die im Frühjahr 2014 vereinbarte Übergangslösung mit insgesamt 35 Millionen EUR für 2 Jahre liegt sehr deutlich unter dem – wenn auch von Trägersicht noch immer als unzureichend angesehenen – Niveau einer zukünftigen Bezuschussung.
Sicher hat das Gericht dem Freistaat angesichts der Komplexität der Neuregelung Zeit bis Ende 2015 eingeräumt, um den Betrieb der Schulen nicht existentiell zu gefährden. Dies besagt aber nicht, dass damit die verfassungswidrige Situation bis zum Inkrafttreten der Gesetzesnovelle als gerechtfertigt gilt.
Die freien Schulträger erwarten eine Übergangsregelung, die auf die bisherige Benachteiligung bei der Bezuschussung angemessen Bezug nimmt.
Angesichts des Fehlens einer entsprechenden Übergangsregelung, die Bezug auf die bisherige Unterfinanzierung hat, wird mit der Wiederaufnahme einer Vielzahl von Verfahren zu rechnen sein, die für die Zeit der Erarbeitung der Gesetzesnovelle ruhend gestellt wurden.

10. Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzentwurf erfüllt die hohen Anforderungen des Verfassungsgerichtsurteils nicht.
Der gewünschte Wegfall von Schulgeld und Lernmittelkosten bei den freien Trägern durch die Erhöhung der staatlichen Finanzhilfe ist reine Polemik und tritt nicht ein. Im Gegenteil, es würde unter diesen Voraussetzungen zu einer finanziellen Schlechterstellung kommen.
Einzig die verbesserte Finanzhilfe während der Wartefrist ist positiv zu bewerten.
Der VSBI e. V. sieht mit den vorgesehenen Zuschusshöhen die Umsetzung des Art. 102 Abs. 4 noch nicht gegeben. Den Zuschüssen müssten die vollständige Kostenerhebung für Schulen in öffentlicher Trägerschaft zu Grunde gelegt werden.

Dresden, 28.01.2015

Langer
Vorsitzender VSBI

Kahle
Stellv. Vorsitzender VSBI

Vorstandsvorsitzender: Reinhard Langer
Leiterin der Landesgeschäftsstelle: Nadine Pleikies
Vereinsregister: Dresden VR 5819
Bankverbindung: Bank für Sozialwirtschaft Leipzig
BLZ: 860 205 00 Kto.-Nr.: 3 534 402
IBAN: DE48 8602 0500 0003 5344 02
BIC: BFSWDE33LPZ