

AUSGEWÄHLTE AUFSÄTZE, STELLUNGNAHMEN UND HANDREICHUNGEN DES
VDP SACHSEN-ANHALT E.V. AUS DEN JAHREN 2013 BIS 2016



IMPRESSUM:

Verband Deutscher Privatschulverbände Sachsen-Anhalt e.V.
Otto-von-Guericke-Straße 86a
39104 Magdeburg
Tel.: 0391/731 91 60
Mail: vdp.lsa@t-online.de
www.vdp-sachsen-anhalt.de

Sämtliche Ausarbeitungen stammen von Jürgen Banse und/oder Sandra Luft.

Gestaltung und Umsetzung:
Jörg Kipping

Foto: VDP Sachsen-Anhalt e.V.

INHALTSVERZEICHNIS:

Vorwort	5
1. Auswirkungen des Urteils des Verfassungsgerichtshofes (VGH) Sachsen vom 15.11.13 auf die Regelungen zu den Finanzierungen der Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt (Jürgen Banse)	6
2. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens von Prof. Dr. Winfried Kluth zu Fragen der Ersatzschulfinanzierung unter Berücksichtigung der Regelung des Art. 28 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Jürgen Banse)	12
3. Umsetzung der in den Sozialgesetzbüchern (SGB) II und III vorgesehenen Arbeitsfördermaßnahmen durch staatliche berufsbildende Schulen sowie im Wege der „Selbstvornahme“ durch Jobcenter (Jürgen Banse)	20
4. Petition zum Schülerkostenvergleichsbericht nach § 18g Schulgesetz Sachsen-Anhalt (Jürgen Banse)	36
5. Erwiderung zur Stellungnahme des Kultusministeriums auf die Petition zum Schülerkostenvergleichsbericht nach § 18g Schulgesetz Sachsen-Anhalt (Jürgen Banse)	60
6. Leitfaden für Bildungseinrichtungen zur Künstlersozialversicherung (Sandra Luft)	72
7. Rechtsprechung und Literatur zu Art. 7 Abs. 4 und 5 GG – eine Handreichung (Sandra Luft + Jürgen Banse)	84
8. Die Vereinbarkeit der Ersatzschul-„Wartefrist“ in Sachsen-Anhalt mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 7 Abs. 4 GG und Art. 28 Verf.-LSA (Sandra Luft + Jürgen Banse)	124
9. Diskussionswürdige Regelungen zu Ersatz- und Ergänzungsschulen aus allen 16 Bundesländern (Jürgen Banse)	145
10. Arbeitsvertragliche Kündigungsfristen im Ersatzschulwesen (Jürgen Banse)	170



VORWORT



„Schulen in freier Trägerschaft wirken neben den Schulen in öffentlicher Trägerschaft und an ihrer Stelle bei der Erfüllung der allgemeinen öffentlichen Bildungsaufgaben eigenverantwortlich mit. Sie sind gleichermaßen wie Schulen in öffentlicher Trägerschaft Adressaten des Bildungsauftrages der Verfassung des Freistaates Sachsen, ohne dass ein Vorrang der einen oder anderen besteht.“ Diese bemerkenswerten Formulierungen stammen aus dem § 1 des aktuellen Sächsischen Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft. Natürlich wäre ein entsprechender Gesetzestext auch in Sachsen-Anhalt wünschenswert, viel wichtiger wäre es aber, dass diese Formulierungen in der Praxis (also auch in der Arbeit der Schulverwaltungen und der Landtage) tatsächlich gelebt und zur Normalität werden würden. Leider ist dies noch immer nicht überall der Fall.

Die Veröffentlichung „Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft im Land Sachsen-Anhalt“ hat nicht den Anspruch, eine Kommentierung von Art. 28 der hiesigen Landesverfassung, des Schulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt und/oder der Verordnung über die Schulen in freier Trägerschaft (der sog. SchiffT-VO) vorzunehmen. Vielmehr findet die/der interessierte Leser/in hierin insgesamt 10 ausgewählte Aufsätze, Stellungnahmen und Handreichungen des VDP Sachsen-Anhalt e.V., die in den Jahren 2013 bis 2016 erstellt wurden. Hierdurch soll ein kleiner Einblick in die komplexe Welt (des vom Grundgesetz und der Landesverfassung geschützten) Rechts der Schulen in freier Trägerschaft in unserem Bundesland vermittelt und zugleich ein Stück Aufklärungsarbeit geleistet werden.

Ich danke allen Leser/innen für ihr Interesse an den nachfolgenden Abhandlungen und freue mich über kritische Hinweise, aber natürlich auch über lobende Worte zu dieser Veröffentlichung.

Magdeburg im Oktober 2016

Jürgen Banse

Auswirkungen des Urteils des Verfassungsgerichtshofes (VGH) Sachsen vom 15.11.13 auf die Regelungen zu den Finanzierungen der Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt

Das wegweisende o.g. Urteil des VGH Sachsen hat – trotz einiger Unterschiede bei den verfassungsrechtlichen Regelungen in Sachsen und Sachsen-Anhalt – nach Auffassung des VDP Sachsen-Anhalt auch eine erhebliche Bedeutung für die Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt. Nachfolgend wird der Versuch unternommen, dies unter Bezugnahme auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben des VGH Sachsen zu erläutern und zu dokumentieren.

1. Das Urteil des VGH Sachsen erging aufgrund einer Normenkontrollklage von Abgeordneten der oppositionellen Landtagsfraktionen SPD, DIE LINKE sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen Artikel 10 des sächsischen Haushaltsbegleitgesetzes 2011/12. Durch dieses Gesetz wurden die finanziellen Rahmenbedingungen der allgemeinbildenden Ersatzschulen (insbesondere für Gründungsinitiativen) auf breiter Front verschlechtert. **Der VGH Sachsen kommt in seinem Urteil zu dem Ergebnis, dass sämtliche Neuregelungen verfassungswidrig waren.** Mit dem Urteil stärkt der VGH somit nicht nur die Rechte der Ersatzschulen im Freistaat Sachsen, sondern auch die der Opposition.
2. Zwar ging es in diesem Urteil nur um die allgemeinbildenden Ersatzschulen, weil die Einschränkungen im Zuge des o.g. Haushaltsbegleitgesetzes auch vorrangig nur die allgemeinbildenden Schulen trafen. Die verfassungsrechtlichen Aussagen des Gerichtes sind aber für die freien berufsbildenden Schulen ebenfalls relevant, weil sich das Gericht generell und detailliert zu bestimmten verfassungsrechtlichen Streitfragen äußerte und weil in Sachsen-Anhalt – anders als in Sachsen – die Regelungen der Landesverfassung und des Schulgesetzes zur finanziellen Ausstattung freier Schulen für die allgemein- und berufsbildenden Schulen (nahezu) identisch sind.
3. Während in Artikel 102 der Verfassung des Freistaates Sachsen (s. Anhang) explizit geregelt ist, dass freie Schulen einen Anspruch auf einen finanziellen Ersatz für das Schulgeld und die Lernmittel haben, wenn sie ihre Schüler/innen von diesen Kosten befreien (s. Abs. 4), **verschafft Art. 28 Abs. 2 der Verfassung Sachsen-Anhalts (s. ebenfalls Anhang) den Ersatzschulträgern in unserem Bundesland einen direkten Anspruch auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Zuschüsse.** Dieser Anspruch entsteht nach Auffassung des VDP Sachsen-Anhalt schon vom Wortlaut her, aber auch unter Berücksichtigung des mutmaßlichen Willens des Verfassungsgebers (dokumentiert in den Protokollen zur Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Band II, S. 1381) **bereits mit der Genehmigung der jeweiligen Ersatzschule** (s. hierzu auch Langer in NJ 2009, S. 187 ff.).

Das Urteil des VGH Sachsen liefert weitere Argumente dafür, dass ein Bundesland bei der Installation einer (finanzhilfefreien) Wartefrist zumindest zu einem teilweisen finanziellen Ausgleich gegenüber den Schulträgern nach erfolgreichem Ablauf der Wartefrist verpflichtet ist. Dies wird in Ansätzen gegenwärtig be-

reits in den Bundesländern Hessen und Hamburg gewährleistet. Im Bundesland Nordrhein-Westfalen, in dessen Verfassung eine fast identische Regelung zu den Ersatzschulen wie in der sachsen-anhaltinischen Landesverfassung zu finden ist, ist hingegen konsequenterweise eine sofortige Finanzhilfe ab Genehmigung der Ersatzschule vorgesehen.

4. Das Gericht betonte noch einmal die drei Säulen der Ersatzschulfinanzierung: die Finanzhilfe durch das Land, die durch den Schulträger erhobenen Schulgelder und ein vom Schulträger zu erbringender Eigenanteil. Aus dem im Grundgesetz verankerten Sonderungsverbot (s. Art. 7 Abs. 4 S. 2) wird zu Recht geschlussfolgert, dass die Ersatzschulen auch sozial schwächer gestellten Schülern, die das Schulgeld nicht aufbringen können, offen stehen sollen. Wenn also diese Säule der Ersatzschulfinanzierung ausfällt, war bisher strittig, wer hier kompensatorisch tätig werden muss: der Ersatzschulträger, indem er seinen Eigenanteil erhöht (was gerade vielen kleineren Schulgründungsinitiativen ausgesprochen schwer fallen dürfte), oder das zuständige Bundesland, indem es zugunsten des vom Schulgeldausfall betroffenen Ersatzschulträgers einen Schulgeldersatz vorsieht. **Die sächsische Staatsregierung hatte in ihrer Klageerwiderung argumentiert, dass es aufgrund des verfassungsrechtlichen Sonderungsverbotes allein Aufgabe der Schulträger sei, auch finanzschwächeren Schüler/innen grundsätzlich den Zugang zu ihren Schulen zu ermöglichen. Dieser Auffassung folgte der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich nicht.**
5. Laut VGH Sachsen muss der o.g. Schulgeldersatz der Höhe nach vollständig sein: „Er muss sich also an dem Betrag orientieren, den die Schule bei Ausschöpfung der durch das Sonderungsverbot vorgegebenen Grenze an Schulgeldern ... insgesamt erheben könnte.“

Das hiesige Kultusministerium zieht bei neugegründeten Ersatzschulen derzeit bei einer monatlichen Schulgelddhöhe von mehr als 150 Euro diese Grenze.

Als Besonderheit kommt aufgrund der Regelung von Art. 102 Abs. 4 S. 2 der dortigen Landesverfassung in Sachsen lediglich hinzu, dass sich nach der Rechtsprechung des VGH Sachsen dieser Anspruch nicht nur auf „einkommensschwache Schülerhaushalte“ bezieht. Verzichtet somit in Sachsen eine Ersatzschule sogar gänzlich auf die Erhebung von Schulgeldern, hat sie laut Urteil des VGH einen Anspruch auf einen vollständigen Schulgeldersatz gegen den Freistaat. Dazu heißt es im Urteil: „Es sind alle mit dem Besuch der Schule notwendig verbundenen Entgelte zu berücksichtigen, auch wenn diese sich auf Aufwendungen beziehen, die über die zur Erreichung der Gleichwertigkeit zu erbringenden Leistungen hinausgehen (z.B. Beiträge zur Finanzierung eines umfangreichen künstlerischen Angebotes).“

6. Der Gesetzgeber hat laut VGH Sachsen bei der Ausgestaltung der Ersatzschulfinanzierung i.S.v. Art. 7 Abs. 4 GG zwar einen „Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum“, dabei muss er aber „prozedurale Anforderungen“ beachten. So hat der Gesetzgeber beispielsweise einen „Einschätzungsspielraum, wie er unter Berücksichtigung der spezifischen Kostenstruktur von Ersatzschulen ihren Bedarf realitätsgerecht erfassen will“.

7. In den Urteilsgründen wurden auch Beispiele für Eigenleistungen eines Ersatzschulträgers benannt. Dazu gehört u.a. auch der **Einsatz von Einnahmen aus kostenpflichtigen Zusatzangeboten des Trägers** oder auch Zuwendungen durch Fördervereine, Stiftungen und Spenden.
8. Aus den Vorgaben von Art. 102 Abs. 3 der sächsischen Verfassung (entspricht den Regelungen von Art. 7 Abs. 4 GG sowie von Art. 28 Abs. 1 der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt) folgert der VGH einen **prozeduralen Grundrechtsschutz für die Ersatzschulträger**. Danach müssen die Schwierigkeiten hinsichtlich einer exakten Quantifizierung eines verfassungsrechtlichen Mindestniveaus der Finanzhilfe anhand von materiellen Kriterien kompensiert werden (Verweis des VGH auf Beispiel der Überprüfung der Professorenbesoldung am Maßstab des Alimentationssystems aus Art. 33 Abs. 5 GG). **Jedenfalls würde eine verfassungsrechtliche Prüfung, „die allein berücksichtigt, ob ein weitgehender Niedergang des Ersatzschulwesens als Institution mangels staatlicher Förderung offensichtlich ist oder bevorsteht“, einem wirksamen Grundrechtsschutz nicht im ausreichenden Maße genügen.**

Deshalb hat der Gesetzgeber bestimmte „Anforderungen an die Ermittlung der an die Ersatzschulen mindestens zu leistenden Förderung zu beachten und zudem die Pflicht, die Auswirkungen seines Fördermodells fortlaufend zu beobachten.“ **Dieser Grundsatz gilt so wegen des identischen Regelungsgehaltes von Art. 102 Abs. 3 der sächsischen Verfassung und von Art. 28 Abs. 1 der Verfassung Sachsen-Anhalts auch für unser Bundesland.**

Diese „Leistungen sind in einem inhaltlich transparenten und sachgerechten Verfahren einzuschätzen, dabei müssen alle wesentlichen Kostenfaktoren für die Bemessung des Mindestbedarfs der Ersatzschulen berücksichtigt werden“. Zur Erfüllung der Beobachtungspflicht können etwa regelmäßige Datenerhebungen und Berichte an den Landtag dienen.

Eine derartige Berichtspflicht der Landesregierung an den Landtag ist in Sachsen-Anhalt in § 18g SchulG-LSA verankert. Seit 1996 wurden jedoch nur insgesamt zwei Berichte von der Landesregierung vorgelegt. Beide Berichte entsprachen zudem nicht im vollen Umfang den gesetzlichen Vorgaben (so fehlten beispielsweise jeweils Angaben zu den beruflichen Schulen). **Somit konnten auch die Abgeordneten in Sachsen-Anhalt nicht die ihnen obliegende „Beobachtungspflicht“ im notwendigen Maße erfüllen.**

9. In Sachsen und Sachsen-Anhalt gibt es ein vergleichbares Modell zur Berechnung eines Personalkostenzuschusses und zusätzlich eines daraus prozentual ermittelten **Sachkostenzuschusses**. Dieser Sachkostenzuschuss beträgt in Sachsen bisher 25% des Personalkostenzuschusses, in Sachsen-Anhalt hingegen nur 16,5% des Personalkostenzuschusses mit Ausnahme der Förderschulen, denen aufgrund ihrer erhöhten Sachaufwendungen ein Sachkostenzuschuss von 26,5 Prozent gewährt wird (s. § 18a Abs. 5 SchulG-LSA).

Laut VGH Sachsen genügt diese pauschale Bemessung der Zuschusskomponente für Sachausgaben an Ersatzschulen nicht den Anforderungen, die sich aus einem prozeduralen Grundrechtsschutz ergeben. **Die gewählte Höhe des Sachkostenzuschusses muss begründbar sein und in regelmäßigen Abständen überprüft werden.** Aus einer vom Freistaat Sachsen im Jahr 2013 vorgenommenen verspäteten Evaluation ergab sich, dass die **Sachkosten an den Ersatzschulen im Verhältnis zu deren Personalkosten eher zwischen 40 und 50 Prozent liegen** und somit nicht annähernd bei den vom dortigen Gesetz vorgesehenen 25 Prozent. Zudem wurden in Sachsen (ebenso wie in Sachsen-Anhalt) diese **Zuschüsse** auch **nicht dynamisiert**, so dass z.B. die erheblichen Preissteigerungen im Bereich der Energiekosten gänzlich unberücksichtigt geblieben sind. Da nach Auffassung des VGH Sachsen ein transparentes Fördermodell erkennen lassen muss, im Hinblick auf welche Kostenpositionen staatliche Zuschüsse gewährt werden, **ist es Aufgabe des Gesetzgebers, „ein prozeduralen Anforderungen genügendes Fördermodell zu entwickeln“.**

Dies muss nach meinem Dafürhalten erst recht für Sachsen-Anhalt gelten, **da ja hier die Ersatzschulen einen direkten Anspruch „auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Zuschüsse“ haben** (s. Artikel 28 Abs. 2 S. 1 der Verfassung von Sachsen-Anhalt). Hinzu kommt, dass in Sachsen-Anhalt im Schulgesetz nicht ausdrücklich geregelt ist, welcher **Sachkostenzuschuss für Schüler/innen mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf, die den Gemeinsamen Unterricht an einer Regelschule in freier Trägerschaft besuchen**, vorzusehen ist. Obwohl die Verordnung über die Förderung von Schüler/innen mit sonderpädagogischen Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsbedarf u.a. einen zusätzlichen Sachaufwand vorschreibt, vertritt die zuständige Schulbehörde bisher die Auffassung, dass die Ersatzschulträger diese Mehraufwendungen über den im Schulgesetz vorgesehenen Sachkostenregelsatz von 16,5 Prozent abdecken könnten.

10. Zur Beurteilung der verfassungsrechtlichen **Zulässigkeit der Dauer der Wartefrist** muss nach der Vorgabe des VGH Sachsen eine Gesamtschau vorgenommen werden, „in die neben der Länge der Wartefrist auch die während der Wartefrist gewährten Förderungen sowie die Höhe der nach Ablauf der Wartefrist einsetzenden Leistungen und etwaige Ausgleichszahlungen einzubeziehen sind (vgl. BVerfGE 90, 107/121)“. In Sachsen hatte aber der Gesetzgeber weder Leistungen an Ersatzschulen während der Wartefrist noch Ausgleichszahlungen nach Ablauf der Wartefrist vorgesehen.

Entsprechende Leistungen sind auch im sachsen-anhaltinischen Schulgesetz nicht vorgesehen. Für einen Ersatzschulträger ist es in einem solchen Fall nicht erkennbar, ob die Aufrechterhaltung seines Schulbetriebes „weitere, unmögliche oder vermögensverzehrende Eigenleistungen erfordert“. **Somit ist zumindest eine vierjährige kompensationsfreie Wartefrist verfassungswidrig, wahrscheinlich aber auch schon eine dreijährige Wartefrist wie in Sachsen-Anhalt.** Hier kommt ja – wie bereits unter 3. ausgeführt – der direkte Finanzhilfeanspruch aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 der Landesverfassung hinzu, der nach unserer Auffassung bereits mit der Genehmigung einer Ersatzschule zu wirken beginnt.

11. Schließlich muss der Gesetzgeber nach den Vorgaben des VGH Sachsen auch das **Gleichbehandlungsgebot** zwischen den Ersatzschulträgern beachten. Ein **Verstoß hiergegen liegt vor, wenn neugegründete Ersatzschulen niedrigere Zuschüsse erhalten als andere Schulen dieser Art**. So darf er auch als Fördervoraussetzung – wie in Sachsen geschehen – für neugegründete Ersatzschulen weder direkt noch indirekt eine **Mindestschülerzahl** festsetzen (schon diese Festsetzung allein ist laut VGH Sachsen **verfassungswidrig**). Eine Differenzierung der Förderhöhe ist auch nicht mit Blick auf das angespannte Schulnetz vor allem im ländlichen Bereich zu rechtfertigen, zumal die Ersatzschulen die staatlichen Schulträger und das Land vor allem in den größeren Städten nachhaltig entlasten (trifft in Sachsen-Anhalt vor allem auf die Städte Magdeburg und Halle zu).

Auch in Sachsen-Anhalt differenziert der Gesetzgeber gemäß § 18a Abs. 3 Nr. 4 S. 4 SchulG-LSA zwischen den Schuljahren 2007/08 und 2021/22 hinsichtlich der gewährten Finanzhilfe zwischen Schulen, die ihren Betrieb vor und nach dem 01.08.07 aufgenommen haben. Für das Vorsehen des sog. Abschmelzbetrages in § 18a Abs. 3 Nr. 4 S. 4 SchulG-LSA gab es durch die zum 01.11.06 erfolgte tarifliche Umstellung von BAT-Ost auf den TVL durchaus einen nachvollziehbaren Grund. **Der Abschmelzbetrag ist aber – in der Konsequenz des Urteils des VGH Sachsen - für alle Ersatzschulen vorzusehen, unabhängig davon, wann sie ihren Schulbetrieb aufgenommen haben.**

Fazit:

Das Urteil des VGH Sachsen zeigt in aller Deutlichkeit auch die im Land Sachsen-Anhalt vorhandenen verfassungsrechtlichen Fehlentwicklungen im Schulgesetz auf. So muss der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt den Sachkostenzuschuss für die freien Schulen unter Berücksichtigung der Vorgaben des VGH auf den Prüfstand stellen, ebenso die dreijährige Wartefrist, für die bisher keine Ausgleichszahlungen vorgesehen sind, und die im Schulgesetz vorgesehene Differenzierung zwischen Ersatzschulen, die ihren Schulbetrieb vor oder nach dem 01.08.07 aufgenommen haben. Schließlich muss sich der Gesetzgeber auch mit der Frage befassen, ob es wegen des Sonderverbotes nicht verfassungsrechtlich geboten ist, einen Schulgeldersatz vorzusehen, wenn Schüler/innen aufgrund ihrer sozialen Lage das von der Ersatzschule vorgesehene Schulgeld nicht aufbringen können.

Verantwortlich für Ausarbeitung:

Jürgen Banse

Geschäftsführer VDP Sachsen-Anhalt

Anlage:

Vergleich von Artikel 28 der Verfassung von Sachsen-Anhalt und von Artikel 102 der Verfassung des Freistaates Sachsen

Anlage

Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt

Artikel 28

Schulen in freier Trägerschaft

(1) Das Recht zur Errichtung von Schulen in freier Trägerschaft wird gewährleistet. Schulen in freier Trägerschaft als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Landes und unterstehen den Gesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Schulen in freier Trägerschaft in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.

(2) Soweit diese Schulen Ersatz für öffentliche Schulen sind, haben sie Anspruch auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Zuschüsse.

Das Nähere regelt ein Gesetz.

Verfassung des Freistaates Sachsen

Artikel 102

Schulwesen

(1) Das Land gewährleistet das Recht auf Schulbildung. Es besteht allgemeine Schulpflicht.

(2) Für die Bildung der Jugend sorgen Schulen in öffentlicher und in freier Trägerschaft.

(3) Das Recht zur Errichtung von Schulen in freier Trägerschaft wird gewährleistet. Nehmen solche Schulen die Aufgaben von Schulen in öffentlicher Trägerschaft wahr, bedürfen sie der Genehmigung des Freistaates. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn sie in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den Schulen in öffentlicher Trägerschaft zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.

(4) Unterricht und Lernmittel an den Schulen in öffentlicher Trägerschaft sind unentgeltlich. Soweit Schulen in freier Trägerschaft, welche die Aufgaben von Schulen in öffentlicher Trägerschaft wahrnehmen, eine gleichartige Befreiung gewähren, haben sie Anspruch auf finanziellen Ausgleich.

(5) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens von Prof. Dr. Winfried Kluth zu Fragen der Ersatzschulfinanzierung unter Berücksichtigung der Regelung des Art. 28 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt

Betroffene Regelungen in Sachsen-Anhalt:

- Wortlaut des Art. 28 Verf-LSA:

Artikel 28

Schulen in freier Trägerschaft

- (1) Das Recht zur Errichtung von Schulen in freier Trägerschaft wird gewährleistet. Schulen in freier Trägerschaft als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Landes und unterstehen den Gesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Schulen in freier Trägerschaft in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.
- (2) **Soweit diese Schulen Ersatz für öffentliche Schulen sind, haben sie Anspruch auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Zuschüsse. Das Nähere regelt ein Gesetz.**

- Wortlaut von § 18a Abs. 5 und 6 SchulG-LSA:

§ 18a

Umfang der Finanzhilfe

- (5) Der Sachkostenzuschuss beträgt 16,5 v.H. des Personalkostenzuschusses, bei Förderschulen 26,5 v.H. des Personalkostenzuschusses.
- (6) Ersatzschulen sind an Investitionsförderprogrammen für öffentliche Schulen angemessen zu beteiligen.

- Wortlaut von § 18g SchulG-LSA:

§ 18g

Berichtspflicht der Landesregierung

Dem Landtag ist einmal je Wahlperiode durch die Landesregierung ein Bericht vorzulegen, in dem - differenziert nach den einzelnen Schulformen - die im öffentlichen Schulwesen tatsächlich entstehenden Kosten den auf Grund der Regelungen dieses Gesetzes jeweils entsprechenden Finanzhilfebeiträgen für Schulen in freier Trägerschaft gegenübergestellt sind.

1.) Verfassungsmäßigkeit der Wartefrist

- a.) Bezogen auf Art. 7 Abs. 4 GG unter Berücksichtigung der Rechtsprechung u.a. des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)
 - Wartefrist grundsätzlich zulässig, aber:
 - bereits die trägerbezogene Argumentation des BVerfG lässt es als zweifelhaft erscheinen, die Wartefrist nicht auf den Schulträger, sondern auf einzelne „Fachangebote“ zu beziehen mit der Folge, dass ein etablierter und bewährter Schulträger für jede Erweiterung seines schulischen Angebots neuen Warte- und Bewährungsfristen unterliegt $\leadsto$ es ist schwer begründbar, warum ein bewährter Träger in Bezug auf zusätzliche Angebote (Fachrichtungen) wie ein „Newcomer“ zu behandeln ist, da die wesentlichen Anforderungen des GG im institutionellen Bereich liegen (S. 30 des Gutachtens)
 - Zweck der Wartefrist ist es, die Leistungsfähigkeit eines neuen Schulträgers sicherzustellen und eine „Fehlinvestition“ von Steuergeldern zu vermeiden diese Argumentation ist nur schlüssig, wenn sie sich auf die Förderung von Bau- und Einrichtungsmaßnahmen der Schule bezieht und nicht auf Personal- und Sachkosten für den laufenden Schulbetrieb **Sobald mit den staatlichen Geldern Unterricht erteilt und das staatliche Schulwesen insoweit entlastet wird, kann nicht von einer Fehlinvestition gesprochen werden, selbst dann nicht, wenn die Schulgründung nur von begrenzter Dauer war bzw. ist.** (S. 31)
 - fraglich ist zudem, inwieweit vor dem Hintergrund der gestiegenen Anforderungen (an die freien Schulträger) eine lange Phase der eigenen Vollfinanzierung „realistisch“ ist, soweit nicht nach Ablauf derartiger „Erprobungsfristen“ eine **Nachzahlung der vorenthaltenen Finanzhilfen** erfolgt (S. 7) das Bundesverfassungsgericht machte auch deutlich, dass bei der Beurteilung einer Wartefrist die freiwilligen staatlichen Leistungen während dieser Zeit sowie später für den „Anlaufzeitraum“ geleistete Ausgleichszahlungen zu berücksichtigen sind (S. 31)

b.) Bezogen auf Art. 28 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Verf-LSA)

- Art. 28 Abs. 2 konkretisiert den finanziellen Förderungsanspruch (Satz 2) in Bezug auf die Einzelheiten der öffentlichen Zuschüsse inwieweit hier durch den Maßstab zur Bemessung der Zuschüsse über Art. 7 Abs. 4 GG hinausgehend eine Finanzierungspflicht begründet wird, ist bislang noch nicht Gegenstand einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts gewesen (S. 10 f.)
- im direkten Vergleich geht die in Art. 28 Verf-LSA getroffene Regelung vom Wortlaut her weiter als (beispielsweise) die Regelung in Thüringen (S. 23)
- angesichts des klaren Wortlauts von Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA fällt es schwer, einen bereits durch die Verfassung begründeten Anspruch zu verneinen; die Verfassung normiert auch keinen Ermessenstatbestand, sondern eine **allgemeine Zuschusspflicht**, die als solche näher ausgestaltet werden kann (S. 26)
- das „Nähere zu regeln“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Art und Weise, wie Bestandssicherung und Entwicklungsförderung erfolgen sollen, durch das Gesetz geregelt werden muss **dabei kann es aber nicht darum gehen, die allgemeine Direktive der Norm zu relativieren** hierdurch wird zugleich eine zwingende Zuständigkeit des Landtages begründet, der alle wesentlichen Aspekte der Ausgestaltung der Einrichtungsgarantie selbst regeln muss und insoweit seine Zuständigkeiten nicht an die Exekutive delegieren darf (S. 27)
- da die Verfassung von Sachsen-Anhalt einen **sachlich und zeitlich unbedingten Förderanspruch** begründet, ..., stellt die gesetzliche Einführung einer Wartefrist eine beschränkende Regelung dar, die einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegt (S. 31)
- fraglich ist bereits, ob die Wartefrist mit der herkömmlichen Begründung tragfähig ist, wenn es um Personal- und Sachkosten für den bereits erteilten Unterricht geht, da insoweit von einer sinnvollen Verwendung von Steuergeldern auszugehen ist (S. 32)
- fraglich ist, ob die Wartefrist erforderlich ist und es nicht andere, **gleichermaßen geeignete Instrumente mit geringerer Eingriffsintensität** gibt, z.B. durch **Erbringung entsprechender Sicherheiten oder Bürgschaften** Gegenstand der Bürgschaft müssten finanzielle Mittel sein, die die Fortführung des Schulbetriebs über einen Zeitraum absichern, der der Wartefrist entspricht: eine solche Regelung hätte die gleiche Wirksamkeit wie die Wartefrist, sie wäre aber ein milderer Mittel (S. 32)

- Die derzeitige Wartefristregelung in Sachsen-Anhalt ist unverhältnismäßig und verfassungswidrig. (S. 33)

2.) Höhe der Finanzhilfe

- Grundsätzlich haben die Länder nach Art. 7 Abs. 4 GG und der Rechtsprechung des BVerfG einen weiten Spielraum bei der Festlegung der Höhe der Finanzhilfe, solange im betreffenden Bundesland nicht das „Privatschulwesen“ als Institution gefährdet ist, aber:
 - der Verfassungsgerichtshof Sachsen folgte mit seinem Urteil vom 15.11.13 der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die höhere „Rationalitätsanforderungen“ an den parlamentarischen Gesetzgeber stellt (S. 18 f.)
 - **im Vergleich zu anderen Landesverfassungen, ist in Sachsen-Anhalt der Anspruch auf Zuschüsse mit einem konkreten Kriterium versehen:** „die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Zuschüsse“ (S. 24)
 - in Bezug auf die finanzielle Förderung bedeutet dies, dass die Höhe der Zuweisungen eine **effektive Aufgabenwahrnehmung ohne unverhältnismäßige Inanspruchnahme von Eigenleistungen der (Ersatzschul-)Träger** ermöglichen muss (S. 34)

3.) Bewertung der bisherigen Schülerkostenvergleichsberichte nach § 18g SchulG-LSA bzw. des aktuellen Berichtsentwurfs vom Juni 2014

- die Regelung des § 18g SchulG-LSA berücksichtigt die prozedurale Dimension des Grundrechts- und Einrichtungsschutzes in Bezug auf die „Privatschulen“ (S. 34)
- der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine realitätsnahe Einschätzung derjenigen Kosten vorzunehmen, die bei einem privaten Schulträger anfallen die Kosten, die im öffentlichen Schulwesen anfallen, dürfen dabei „zur Orientierung“ herangezogen werden (S. 35)
- die Verpflichtung zur Ermittlung der Kosten der Ersatzschulen trägt die in § 10 SchifT-VO normierte Informationspflicht Rechnung, die dem Land die notwendigen Informationen zur wirtschaftlichen Lage der (staatlich anerkannten) Ersatzschulen zugänglich macht (S. 36)
- **die bisherigen zwei Schülerkostenvergleichsberichte der Landesregierung entsprachen in vielen Punkten nicht den gesetzlichen Anforderungen des § 18g SchulG-LSA** (S. 36)
- methodisch bedeutet die gesetzliche Vorgabe, dass sich der Bericht an den tatsächlich getätigten Ausgaben (Aufwendungen) für die einzelnen Schulformen orientieren muss **~ diese Verpflichtung hat Auswirkungen auf die Haushaltsführung und Dokumentation des Landes: sie ist so zu gestalten, dass die für den Bericht erforderlichen Daten abrufbar sind** Land kann sich nicht darauf be-

rufen, dass eine Kostenermittlung nicht möglich ist, weil die erforderlichen Informationen nicht ermittelbar sind (S. 37)

- die gesetzliche Vorgabe, die Darstellung an den tatsächlichen Kosten zu orientieren, verlangt lediglich, dass diese ermittelt und dargestellt werden (getrennt nach Schulformen) von dieser Vorgabe lässt das Gesetz keine Abweichungen zu
- das Gesetz schließt aber nicht aus, dass in einem weiteren Schritt einzelne Faktoren, die zu atypischen oder besonderen Kostenbelastungen im staatlichen Bereich führen, ausgewiesen und bei der Bewertung berücksichtigt werden (S. 37)
- die Aussage zu den berufsbildenden Schulen, dass nur Kosten von Bildungsgängen, nicht aber von Schulformen miteinander verglichen werden könnten, sollte durch den Landesgesetzgeber im Rahmen einer Novellierung des § 18g SchulG-LSA aufgegriffen und entsprechend umgesetzt werden (S. 38)
- **problematisch sind die im vorliegenden Berichtsentwurf (vom Juni 2014) vorgenommenen „Korrekturen“ bei der Kostenberechnung der staatlichen Schulen, weil es an tragfähigen Begründungen und Nachweisen fehlt** dazu gehören z.B. die Herausnahme von Mehrbelastungen aufgrund des demografischen Wandels (z.B. Altersteilzeit, Personalüberhänge und geringere Klassenstärken): **hierbei handelt es sich um Phänomene, die nicht auf den Bereich der öffentlichen Schulen beschränkt sind, weshalb zumindest der Nachweis geführt werden müsste, ob und in welchem Umfang die staatlichen Schulträger stärker belastet sind als private Träger** (S. 38)

- Die bisherige Berichterstattung nach § 18g SchulG-LSA genügt nicht den gesetzlichen Vorgaben. Soweit seitens des Landes begründet wird, dass entsprechende Daten nicht zugänglich sind, weist dies auf einen Organisationsmangel hin, der abzustellen ist.

4.) Schulgeldausfall wegen Sonderungsverbots

- Privatschulfinanzierung ruht unstreitig auf drei Säulen:
 - finanzielle Eigenleistungen der Schulträger
 - staatliche Zuschüsse, die dauerhaft die Existenz der Ersatzschulen sichern sollen
 - **den Schulbeiträgen der Schüler, die ggf. durch einen staatlichen Ausgleich für die Freistellung sozial schwächer gestellter Schüler von der Schulgelderhebung wegen des Sonderungsverbot**es ergänzt werden (S. 14)
- ähnlich wie Art. 102 sächs. Verf. begründet auch Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA gegenüber dem Land eine Pflicht, Ausfälle bei den Elternbeiträgen zu kompensieren, soweit dies zur Beachtung des

Sonderungsverbot notwendig ist (S. 38)

- es ist zu klären, wem die **besonderen Lasten der „sozialen Dimension“** der Ausgestaltung des Schulwesens (z.B. hinsichtlich des Sonderungsverbot und neuerdings auch aus der Inklusionspflicht) zuzuordnen sind: dem Staat oder dem privaten Schulträger (bzw. den Eltern, die sich für eine „Privatschule“ entscheiden), S. 35
- der Staat hat die Anforderungen an die Gleichwertigkeit privater Schulen fortwährend verschärft; er hat den Standard seiner eigenen schulischen Einrichtungen gehoben und die Besoldung seiner Lehrer stetig verbessert dem müssen sich die privaten Schulen anpassen $\leadsto$ **soll die Privatschulfreiheit nicht leerlaufen, schuldet der Staat deshalb einen Ausgleich für die vom Gesetzgeber errichteten Hürden** (S. 40)
- die Umsetzung der Staatszielbestimmung (Verbot der Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen ihrer Eltern, s. Art. 28 Abs. 1 S. 3 Verf-LSA) durch die Schulen in freier Trägerschaft hat in finanzieller Hinsicht zur Folge, dass **eine der drei Finanzierungsquellen gemindert wird: die Schulbeiträge** hierbei handelt es sich für die Schulträger um eine nur begrenzt steuerbare Größe (S. 45)
- im Gegensatz zur bisherigen Praxis in Sachsen-Anhalt, diese Kosten den freien Schulträgern zur Last zu legen, haben die Ersatzschulträger bei einem entsprechenden Schulgeldausfall einen Erstattungsanspruch gegen das Land, weil es sich um einen Teil der **staatlich veranlassten Kosten** handelt und sich diese auf Maßnahmen beziehen, die zum Führen der Schule erforderlich sind **der tatbestandlich weiter gefasste Förderanspruch** (s. Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA) **schließt die Erstattung dieser Kosten aufgrund des Sonderungsverbot mit ein** (S. 45 f.)
- selbst wenn man von einer Zulässigkeit der Wartefrist in LSA ausgehen sollte, erstreckt sich diese jedenfalls nicht auf die Erstattung von staatlich veranlassten Kosten, so dass diese den Schulträgern auch schon während der ggf. bestehenden Wartefrist zu ersetzen wären (S. 46)

5.) Höhe bzw. Berechnung des Sachkostenzuschusses

a.) Sachkostenzuschuss für „Regelschüler“

- Methode zur Berechnung des Sachkostenzuschusses basiert in Sachsen-Anhalt nicht auf einer realitätsnahen und originären Berechnung der Sachkosten durch den Gesetzgeber, sondern auf einer pauschalierten und typisierenden Bestimmung in Bezug auf den Personalkostenzuschuss (S. 42) dies ist aus mehreren Gründen problematisch (S. 43)

- zulässig wäre die aktuelle Regelung, wenn Personal- und Sachkosten für den schulischen Bereich jeweils ermittelt und ins Verhältnis zueinander gestellt worden wären diese Regelung wäre aber nur solange als sachlich begründet und willkürfrei anzusehen, wie das Verhältnis von Personal- und Sachkosten in Bezug auf die in beiden Bereichen anzunehmenden Kostenentwicklungen als „stabil“ zu bezeichnen ist (S. 43)
- es liegt jedoch auf der Hand, dass die genannte Vorgehensweise in Sachsen-Anhalt nicht einmal ansatzweise verfolgt wurde und zudem die Steigerungsraten bei den Personalkosten über alle Bereiche hinweg sehr viel geringer ausgefallen sind als im Bereich der Sachkosten **aktuelle Regelung in § 18a Abs. 5 SchulG-LSA ist sachlich ungeeignet sowie willkürlich und entspricht insoweit nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen** (S. 43 f.)

b.) Sachkostenzuschuss für Schüler/innen mit festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarfen, die sich im Gemeinsamen Unterricht (GU) befinden

- in § 9 Abs. 5 Nr. 3 + 4 der VO über die Förderung von Schüler/innen mit sonderpädagogischem Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsbedarf wird explizit aufgeführt, dass für die förderbedürftigen Schüler/innen u.a. zusätzliche Lehr- und Lernmittel, angepassten Mobiliar, Kommunikationsmittel oder operative Hilfen vorgehalten und bauliche Gegebenheiten bzw. schulorganisatorische Abläufe an die Bedürfnisse der förderbedürftigen Schüler/innen angepasst werden müssen hierdurch entstehen den freien Schulträgern, die GU umsetzen, erhebliche zusätzliche Sachaufwendungen, die mit denen an entsprechenden Förderschulen vergleichbar sind (S. 40)
- die sog. **Inklusion dient der Umsetzung einer gesetzlich konkretisierten Staatszielbestimmung (s. Art. 38 Verf-LSA)** auch hier handelt es sich um staatlich veranlasste Kosten Verweis auf Entscheidung des BVerfG: „Soll die Privatschulfreiheit nicht leerlaufen, schuldet der Staat einen Ausgleich für die vom Gesetzgeber errichteten Hürden“. (S. 40) ~ Ersatzschulen muss in den Fällen einer inklusiven Unterrichtung für die Schüler/innen mit festgestelltem sonderpäd. Förderbedarf ein höherer Sachkostenzuschuss als für die „Regelschüler“ gewährt werden

6.) Baukostenzuschuss

- Entscheidung BVerfG: Staat darf die Kosten, die den Trägern privater Ersatzschulen für die Beschaffung des erforderlichen Schulraums entstehen, jedenfalls als Faktor für die Bemessung des Bedarfs, an dem sich die Zuschüsse ausrichten, nicht vollständig unberücksichtigt lassen (S. 42)
- Baukosten werden in die Finanzhilfeberechnung in Sachsen-Anhalt nicht einbezogen, da diese nicht periodisch anfallen und auch nicht durch eine Bezugnahme auf die Personalkosten realistisch ermittelt werden können (S. 42)

- 
- Höhe der Baukosten ist zudem stark von den örtlichen Bedingungen abhängig (S. 42)
 - die in § 18a Abs. 6 SchulG-LSA eröffnete Möglichkeit der Beteiligung der Ersatzschulen an Investitionsförderprogrammen stellt lediglich eine Ausnahme dar, die davon abhängig ist, dass entsprechende Programme überhaupt aufgelegt werden (S. 42)
 - Baukosten gehören nicht zu einem Bereich, der strukturell in vollem Umfang der Eigenfinanzierungsverantwortung der Schulträger zugeordnet werden kann **Regelung des Sachkostenzuschusses, der sich allein an den Personalkosten als laufende Kosten ausrichtet, ist gänzlich ungeeignet, die Baukosten der Ersatzschulen angemessen anteilig zu berücksichtigen** (S. 43)

Magdeburg, 29.09.14

Verantwortlich für Zusammenfassung:
Jürgen Banse

UMSETZUNG DER IN DEN SOZIALGESETZBÜCHERN (SGB) II UND III VORGEGEHENEN ARBEITSFÖRDERMASSNAHMEN DURCH STAATLICHE BERUFSBILDENDE SCHULEN SOWIE IM WEGE DER „SELBSTVORNAHME“ DURCH JOBCENTER (STAND: 01.02.15)

„Aus der Doppelrolle des Staates als Marktteilnehmer und Hoheitsträger ergibt sich ein erhöhtes Diskriminierungspotential gegenüber privaten Wettbewerbern.“

- Dr. Peter Klocker, Vizepräsident des Bundeskartellamtes auf der Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht am 02.10.14 in Bonn -

1. Entwicklungen im Bereich des Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen durch Arbeitsagenturen und Jobcenter

Aus der Sicht der privaten Arbeitsmarktdienstleister, also von privaten Trägern (z.B. einer Weiterbildungs GmbH), die Maßnahmen der Arbeitsförderung durchführen (s. § 21 SGB III), haben sich die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der verschiedenen in den Sozialgesetzbüchern (SGB) II und III vorgesehenen aktiven Arbeitsmarktinstrumente in den letzten 15 Jahren dramatisch verschlechtert. Deutlich wird dies u.a. an folgenden Entwicklungen:

- Allein die Anzahl der Neueintritte von Arbeitslosen in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) ging bundesweit zwischen den Jahren 2000 und 2005 von 522.939 auf 131.521 zurück (um rund 75 Prozent). Nach einem infolge der Wirtschaftskrise und des daraus folgenden Konjunkturprogramms der Bundesregierung zwischenzeitlichen Aufwuchs der FbW-Neueintritte auf 631.882 im Jahr 2009 erfolgte bis zum Jahr 2013 ein erneuter Einbruch der Neueintrittszahlen auf 326.449 (Rückgang um 50 Prozent innerhalb von 4 Jahren). Von den genannten 326.449 Personen, die im Jahr 2013 eine geförderte berufliche Weiterbildung begonnen haben, nahmen gerade einmal 65.849 Personen (also nur jeder Fünfte) eine abschlussorientierte Bildungsmaßnahme, zu denen auch die sog. Umschulungen gehören, auf.¹ Bei den übrigen Weiterbildungsmaßnahmen handelt es sich häufig um kurzläufige Anpassungsmaßnahmen, um die Vermittlung von Computerkenntnissen, um Sprachkurse oder ähnliches.

Im Jahr 2013 lag die durchschnittliche Förderdauer pro Maßnahmeteilnehmer/in bei 4 Monaten.²

- Die meisten Personen, die in Deutschland auf unterstützende Leistungen durch den Staat angewiesen sind, beziehen das sog. Arbeitslosengeld II, sie befinden sich somit im Wirkungskreis des SGB II. Die Zahl der hier registrierten Leistungsempfänger ist zwischen 2010 und 2013 um ca. 10 Prozent gesunken (von 4.894.265 auf 4.423.731).³ Im gleichen Zeitraum wurden jedoch die Ausgaben für die **Eingliederungsmaßnahmen um ca. 50 Prozent zurückgefahren** (von 5,709 Mrd. auf 2,814 Mrd.).⁴ Im Jahr 2013 betrug der Anteil der aktiven Arbeitsmarktförderung (also der sog. Eingliederungsleistungen) an den Gesamtausgaben im SGB II nur noch 6,9 Prozent (2010: 12,2 Prozent). Obwohl der

Löwenanteil der hier getätigten Ausgaben für das Arbeitslosengeld II/Sozialgeld (2013: 35 Prozent) und für die Kosten der Unterkunft/Heizung (2013: 33,9 Prozent) aufgewendet werden, ist auch festzuhalten, dass der Kostenanteil der Verwaltung (trotz gesunkener Leistungsempfängerzahl) zwischen 2010 und 2013 von 9,0 Prozent auf 10,5 Prozent gestiegen ist und somit im Jahr 2013 insgesamt 1,44 Mrd. mehr für die Verwaltung als für sämtliche Eingliederungsmaßnahmen im Bereich des SGB II ausgegeben wurden.³

- Mit dem erheblichen Rückgang der Mittel für die Betreuung, Qualifizierung und Vermittlung insbesondere von Langzeitarbeitslosen und der beständig geringer werdenden Anzahl von Neueintritten der Leistungsempfänger in arbeitsmarktpolitische Instrumente (neben den FbW-Maßnahmen gehören hierzu u.a. auch die sog. Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen nach § 45 SGB III oder die Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II) ging/geht gleichzeitig eine stetige Verschärfung der Ausschreibungs- bzw. Vergabebedingungen durch den in der Regel zentral über die Bundesagentur für Arbeit (BA) organisierten „Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen“ einher.

Spätestens, nachdem der Gesetzgeber (versehentlich?) in der VOL/A das Verbot gestrichen hatte, dem Auftragnehmer ungewöhnliche Wagnisse für Umstände oder Ereignisse aufzubürden, auf die der Auftragnehmer keinen Einfluss hat und deren Auswirkungen auf Preise und Fristen er nicht im Voraus einschätzen kann (z.B. Entwicklung des Mindestlohns für die sog. Weiterbildungsbranche in den nächsten Jahren), werden immer mehr Ausschreibungen von Arbeitsmarktdienstleistungen so gestaltet, dass der Auftraggeber (also eine Arbeitsagentur oder ein Jobcenter) den Auftragnehmern (also den sog. Arbeitsmarktdienstleistern) ganz erhebliche Risiken bei der Vertragsdurchführung aufbürdet.

Um den Kreis ihrer „Vertragspartner“ künftig noch stärker einzugrenzen, denkt die Bundesagentur für Arbeit derzeit - ungeachtet der in der VOL/A noch immer zu findenden Mittelstandsklausel – beispielsweise darüber nach, nur noch sehr wenige, dafür aber außergewöhnlich umfangreiche und langfristige Maßnahmen (z.B. mit einer Laufzeit von 5 Jahren) auszuschreiben. Sollte dieses Vorhaben Realität werden, wird sich die Anzahl der noch in Deutschland vorhandenen Arbeitsmarktdienstleister in einer sehr kurzen Zeit weiter drastisch reduzieren. Die Anzahl der Mitarbeiter/innen in der beruflichen Erwachsenenbildung hat bundesweit ohnehin schon nach Auskunft der Bundesregierung zwischen 2009 und 2013 von 105.742 auf 79.290 Personen (also um etwa 25 Prozent) abgenommen.⁵

- Aufgrund der dargestellten Entwicklungen herrscht bereits seit Jahren ein enormer Preiskampf bei der Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Dieser wurde auch durch die Einführung eines Mindestlohns für die Weiterbildungsbranche nicht gestoppt, zumal dieser zahlreiche Ausnahmen von seinem Geltungsbereich vorsieht. Die Bundesregierung musste kürzlich einräumen, dass bei (mindestens) 13 Prozent der Dienstleistungsaufträge, die die BA seit dem Jahr 2013 eingekauft hat, die Vertragspartner nicht den Regelungen des Mindestlohnes für die Weiterbildungsbranche unterlagen.⁶

Betrachtet man diese Gesamtentwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen – einem stetig schrumpfenden Markt – verwundert es umso mehr, dass bundesweit seit 2013 ein verstärkter Einstieg staatlicher berufsbildender Schulen und nunmehr auch von Jobcentern selbst (im Wege der sog. „Selbstvornahme“)⁷ bzw. von deren Tochterunternehmen in den Wettbewerb um die Durchführung von Arbeitsfördermaßnahmen bzw. um die Einlösung von sog. Bildungsgutscheinen (s. § 81 Abs. 4 SGB III) zu beobachten ist.

Fraglich ist jedoch, inwieweit diese wirtschaftlichen Betätigungen staatlicher Institutionen mit den Vorgaben des SGB III (und nachfolgender Rechtsvorschriften), aber auch des Wettbewerbs- und europäischen Beihilferechts kompatibel sind.

2. Einstieg staatlicher berufsbildender Schulen in die Arbeitsmarktfördermaßnahmen des SGB III

Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Ausführungen sei vorab auf einige Rechtsgrundlagen der Arbeitsmarktförderung verwiesen (s. hierzu auch die Anlagen 1 bis 3):

Ein Träger, der derartige Maßnahmen umsetzen will, bedarf einer (kostenpflichtigen) Zulassung durch eine sog. Fachkundige Stelle (§ 176 Abs. 1 SGB III). Beabsichtigt der Träger, Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung oder Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen (Gutscheinvariante) umzusetzen, bedürfen auch diese einzelnen Maßnahmen jeweils einer (ebenfalls kostenpflichtigen) Zulassung durch eine fachkundige Stelle (s. § 176 Abs. 2 SGB III).

Um die entsprechenden Zulassungen zu erhalten, muss der jeweilige Träger zahlreiche qualitative Voraussetzungen erfüllen (s. §§ 178 ff. SGB III sowie §§ 2 ff. der AZAV⁸). Die Vorschriften des SGB III und der AZAV werden durch die sog. Empfehlungen des Beirates nach § 182 SGB III ergänzt, die von der BA und den fachkundigen Stellen im Rahmen des Träger- und Maßnahmen-Zulassungsverfahrens ebenfalls zu beachten sind (s. § 6 Abs. 2 AZAV).

In den aktuell gültigen Empfehlungen des Beirates befindet sich auch ein Passus zur „Zulassung staatlicher Schulen“, der am 29.11.13 bekannt gemacht wurde.⁹ Hierin heißt es u.a.: „Für berufsbildende Schulen, die den Schulgesetzen des Bundes oder des jeweiligen Bundeslandes unterliegen, kann ein vereinfachtes Verfahren zur Zulassung als Träger durchgeführt werden. Die Zulassung erstreckt sich dabei sowohl auf die vom jeweiligen Bundesland zu benennende Stelle, die die Aufsicht über diese Schulen führen muss, als auch auf die zu dieser aufsichtführenden Stelle gehörenden berufsbildenden Schulen; diese werden vom Zertifikat mit erfasst. Voraussetzung ist, dass **sowohl die aufsichtführende Stelle als auch die angeschlossenen Schulen die Anforderungen nach §§ 176 ff. SGB III i. V. m. AZAV erfüllen**. Unter Aufsicht sind hierbei insbesondere Weisungs- und Kontrollbefugnisse sowie ein **Durchgriffsrecht** der aufsichtführenden Stelle zu verstehen. ... **Bei Trägern kommunaler Schulen sowie privater Ersatzschulen handelt es sich um eigenständige natürliche oder juristische Personen, so dass eine eigene Trägerzulassung erforderlich bleibt.** ... In das Auswahlverfahren dür-

fen nur schulische Berufsausbildungen aufgenommen werden, die der Aufsicht des Landes bzw. der von ihm bestimmten Stelle unterliegen. Davon nicht erfasste Bildungsangebote bedürfen eines eigenen Zulassungsverfahrens hinsichtlich Träger- und Maßnahmezulassung.“

Würde also das „vereinfachte Zulassungsverfahren“ zur Anwendung kommen, könnte sich z.B. das Kultusministerium eines Bundeslandes bzw. eine dem Ministerium nachgeordnete Behörde (z.B. das Landesschulamt in Sachsen-Anhalt) als „Träger“ aller staatlichen berufsbildenden Schulen im jeweiligen Bundesland zertifizieren lassen und somit die für die Zertifizierung anfallenden Kosten minimieren.

Fraglich ist jedoch, ob diese Empfehlungen des Beirates uneingeschränkt den Vorgaben des SGB III entsprechen und was der Beirat unter dem Begriff „kommunale Schulen“ konkret versteht.

Mit Ausnahme der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin ist in den jeweiligen Landesschulgesetzen geregelt, dass **die Träger der staatlichen berufsbildenden Schulen in der Regel die Landkreise und kreisfreien Städte sind.**¹⁰ Diese Schulen unterliegen also kommunalen Strukturen. Regelmäßig sind die Landkreise und kreisfreien Städte als eigentliche Träger der berufsbildenden Schulen für die Schulentwicklungsplanung (d.h. sie entscheiden auch darüber, ob eine bestehende Schule geschlossen oder erweitert wird), für die Gebäude- und Sachausstattung, für den Schülertransport oder auch für das nichtpädagogische Personal (z.B. Sekretariat) zuständig, während sich die Länder für die Schulaufsicht und das pädagogische Personal an den staatlichen Schulen verantwortlich zeichnen. **Somit existieren an den staatlichen Schulen (mit Ausnahme der Stadtstaaten) in aller Regel unterschiedliche Zuständigkeiten und Kompetenzen hinsichtlich deren Gebäude-, Sach- und Personalausstattung, während alle diese Verantwortlichkeiten bei den privaten (freien) Arbeitsmarktdienstleistern in einer Hand liegen.**

Schon diese Argumentation spricht dafür, dass die Empfehlungen des Beirates nach § 182 SGB III zum vereinfachten Zulassungsverfahren für staatliche berufsbildende Schulen nicht auf die Masse dieser Schulen zutreffen können, weil sich diese in den Flächenbundesländern in aller Regel in der Trägerschaft von Landkreisen und Kommunen befinden, für die laut den genannten Empfehlungen des Beirates ein **gesondertes Trägerzulassungsverfahren erforderlich bleibt.** Zwar interpretiert z.B. die sachsen-anhaltische Landesregierung diesen Passus wie folgt: „Nach den Empfehlungen des Beirates ist eine eigene Trägerzulassung für Schulen in kommunaler Trägerschaft nur dann erforderlich, wenn sie nicht der Aufsicht des Maßnahmeträgers unterliegen.“¹¹ Diese Auffassung kann jedoch nicht überzeugen, da nach Kenntnisstand des Bearbeiters schon nach Art. 7 Abs. 1 Grundgesetz das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates (also der jeweiligen Bundesländer) steht und deshalb die Empfehlungen des Beirates nach § 182 SGB III zu den „kommunalen Schulen“ – folgte man der Argumentation der Landesregierung – keinerlei Sinn ergeben würden.

Außerdem haben die zuständigen Kultus- bzw. Bildungsministerien in den Flächenbundesländern auch

kein uneingeschränktes „Durchgriffsrecht“ (wie in den Empfehlungen des Beirates gefordert) auf die eigentlichen Träger der staatlichen berufsbildenden Schulen.

Beispielhaft seien hier die Schulentwicklungsplanungen erwähnt, für die in aller Regel die Landkreise und kreisfreien Städte (also die Träger der staatlichen berufsbildenden Schulen) die Verantwortung tragen.¹²

Zwar haben die Flächenbundesländer die Rechtsaufsicht über die Schulplanungsträger inne, hierbei ist aber nach einer aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aufgrund der **verfassungsrechtlichen Vorgabe von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG** („Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung“) bereits den kreisangehörigen Gemeinden ein wirksames Mitentscheidungsrecht bei der Schulnetzplanung auf Kreisebene einzuräumen.¹³

Da sich Art. 28 Abs. 2 GG nicht nur auf die Grund- und Förderschulen bezieht (zu denen der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ergangen ist), lässt sich diese Entscheidung auch auf die berufsbildenden Schulen übertragen.

Sollte sich also beispielsweise ein Landkreis dazu entscheiden, eine berufsbildende Schule in seinem Wirkungsbereich zu schließen oder zu verlegen, könnte hierauf das jeweilige Bundesland nur sehr eingeschränkt reagieren. Ein Bundesland könnte jedenfalls die Umsetzung des Schließungsbeschlusses des Schulträgers nicht ohne weiteres verhindern, es hätte mithin kein „Durchgriffsrecht“ auf die jeweiligen staatlichen berufsbildenden Schulträger, was nach den Empfehlungen des Beirates nach § 182 SGB III aber eine der Grundvoraussetzungen für das „erleichterte“ Zulassungsverfahren wäre.

Gleichwohl wurden staatliche berufsbildende Schulen bereits in mindestens 7 Flächenbundesländern (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) sowie im Stadtstaat Hamburg von fachkundigen Stellen im Sinne der §§ 178 ff. SGB III zugelassen, woran die zuständige Akkreditierungsstelle DAkkS (s. § 177 SGB III) ebenso wenig Anstoß zu nehmen scheint, wie die Bundesregierung, die darauf verweist, dass die Empfehlungen des Beirates nach § 182 SGB III nur von diesem selbst ausgelegt werden könnten.¹⁴

Schon nach diesen dargestellten Grundsatzerwägungen hätte eine „erleichterte“ Zulassung der staatlichen berufsbildenden Schulen in den genannten Flächenbundesländern in der Regel nicht erfolgen dürfen, wobei auf die weiterhin spannende Frage, ob die zugelassenen „aufsichtführenden“ Stellen (also z.B. ein Kultusministerium) selbst und die von den Zulassungen erfassten staatlichen berufsbildenden Schulen in den jeweiligen Bundesländern überhaupt sämtliche Qualitätsanforderungen der §§ 178 ff. SGB III i.V.m. §§ 2 ff. AZAV erfüllen (als Stichworte seien der unstrittige erhebliche Unterrichtsausfall an vielen staatlichen berufsbildenden Schulen und der dort besonders häufig erfolgende Unterrichtseinsatz von fachfremden Lehrkräften genannt), hier nicht näher eingegangen wird. Die Antwort der sachsen-anhaltischen Landesregierung auf eine Große Anfrage der CDU-Landtagsfraktion lässt jedenfalls den Schluss zu, dass es im Bereich der staatlichen berufsbildenden Schulen (zumindest im Bundesland Sachsen-Anhalt) alles andere als klar ist, dass diese Qualitätsanforderungen tatsächlich von allen (mitzertifizierten) Schulen erfüllt werden.¹⁵

Die über das Landeschulamt Sachsen-Anhalt mit zugelassenen staatlichen berufsbildenden Schulen in Stendal (BbS II), Köthen und Quedlinburg wiesen beispielsweise im Schuljahr 2012/13 nur eine tatsächliche Unterrichtsversorgung zwischen 93,53 und 95,43 Prozent auf¹⁶, d.h. selbst bei einer Anwesenheit und vollen Auslastung aller dort tätigen Lehrkräfte muss es an diesen Schulen im genannten Schuljahr zu einem erheblichen Unterrichtsausfall gekommen sein.

Weitere Problemstellungen ergeben sich, wenn man die unterschiedlichen Umsetzungen der Zulassungen in den verschiedenen Bundesländern betrachtet. Dies soll nun beispielhaft für die Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt erfolgen.

a.) Baden-Württemberg

Am 25.07.13 veröffentlichten dort die Ministerien für Kultus und Soziales sowie die BA-Regionaldirektion Baden-Württemberg eine gemeinsame Pressemitteilung unter der Überschrift „Umschulung zum Erzieher und Altenpfleger erleichtern“. Hierin wurde angekündigt, die Zertifizierung von staatlichen berufsbildenden Schulen über das Regierungspräsidium Stuttgart (als aufsichtführende Stelle) zu erproben. Ziel sei es dabei, möglichst alle 53 staatlichen berufsbildenden Schulen, an denen Umschulungen im Pflege- und Erziehungsbereich theoretisch möglich wären, mit zertifizieren zu lassen. Hierfür stelle die Landesregierung zwischen 2013 und 2015 fast 330.000 € zur Verfügung. Das angestrebte vereinfachte Zulassungsverfahren würde dafür sorgen, dass die AZAV-Zertifizierung mit einem „möglichst geringen Aufwand“ gelingt. So könne der Aufwand für die öffentlichen beruflichen Schulen gering gehalten werden, da diese nur stichprobenartig und in größeren Zeitabständen überprüft werden würden.

Ein knappes Jahr später, am 07.07.14, veröffentlichte das baden-württembergische Kultusministerium eine weitere Pressemitteilung unter der Überschrift „Erleichterte Umschulung zum Erzieher und Altenpfleger“. Hierin wurde dargestellt, dass inzwischen bereits 93 staatliche berufsbildende Schulen in Baden-Württemberg eine „erleichterte“ AZAV-Zertifizierung erhalten hätten. Diese Schulen würden ab dem Schuljahr 2014/15 auch über die Erzieher- und Altenpflegeumschulungen hinaus „60 zertifizierte Bildungsgänge mit rund 250 zertifizierten Angeboten“ vorhalten, beispielsweise auch im Baubereich oder in der (dualen) Ausbildung zum Beikoch.

Selbst wenn man alle bisher genannten Gesichtspunkte außer Acht lassen und annehmen würde, dass für die staatlichen berufsbildenden Schulen in Baden-Württemberg tatsächlich das „vereinfachte“ Zulassungsverfahren rechtmäßig sei, wäre es nach den o.g. Empfehlungen des Beirates nur zulässig, dieses Verfahren auf schulische Berufsausbildungen, die der Aufsicht des Landes unterliegen, anzuwenden.

Rechtswidrig wäre es hingegen, das Zulassungsverfahren auch auf duale Berufsausbildungen (die in der Regel mit sog. Kammerabschlüssen enden und auch unter Aufsicht der jeweils zuständigen Kam-

mer stehen) und sonstige Arbeitsmarktdienstleistungen der staatlichen berufsbildenden Schulen auszuweiten, was in Baden-Württemberg aber offenbar unbeanstandet geschehen ist.

Unter Wettbewerbsgesichtspunkten muss zudem darauf hingewiesen werden, dass das Land Baden-Württemberg die Kosten für das Zertifizierungsverfahren der 92 staatlichen berufsbildenden Schulen übernommen hat, obwohl es nicht deren Träger ist, und natürlich auch das pädagogische Personal (nebst den hiermit zusammenhängenden Verwaltungskosten) an den staatlichen berufsbildenden Schulen vollständig finanziert. Die freien/privaten Schulen müssen hingegen die (wiederkehrenden) Zertifizierungskosten selbst aufbringen, außerdem erhalten sie vom Land nur eine eingeschränkte Finanzhilfe zur Teilfinanzierung ihres Schulbetriebes. Erwachsenenbildungsträger, die nicht Schule im Sinne des baden-württembergischen Schulgesetzes sind, müssen die genannten Kosten sogar vollständig selbst erwirtschaften.

b.) Nordrhein-Westfalen

Dort erfolgte bisher eine „vereinfachte“ Zulassung für die staatlichen Fachschulen für Sozialpädagogik und Heilerziehungspflege.¹⁷ Für die sog. „Erstauditorierung“ des Ministeriums für Schul- und Weiterbildung (MSW) als vermeintlicher „Träger“ der staatlichen Berufskollegs sowie der o.g. Fachrichtungen wandte das Land nach eigenen Angaben 16.807,40 auf. Bei der Kalkulation der Maßnahmekosten (notwendig für die Zulassung der Maßnahme, s. § 179 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 SGB III i.V.m. § 3 Abs. 3 AZAV) scheint das Land zumindest die Kosten für das Lehrpersonal unberücksichtigt gelassen zu haben, wahrscheinlich hat das Land die Maßnahmekosten insgesamt mit 0 Euro „kalkuliert“, da die Landesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Landtagsfraktion angibt, keine Kosten für die Umschulungsmaßnahmen gegenüber der Bundesagentur für Arbeit zu erheben, weil die Landesverfassung die Erhebung von Schulgeld verbieten würde.¹⁸ Selbst wenn diese Auffassung mit Blick auf die Regelung des Art. 9 Abs. 1 der Verfassung NRW zutreffen sollte (obwohl sich diese Regelung m.E. nur auf die schulpflichtigen Schüler/innen, nicht aber auf ältere Leistungsempfänger/innen bezieht, deren Umschulungen von der Bundesagentur für Arbeit oder einem Jobcenter finanziert werden), würde dieses Vorgehen jedoch gegen die Vorgabe des § 179 Abs. 1 Nr. 3 SGB III verstoßen, der eine angemessene Kostenkalkulation zwingend vorgibt. Nach § 3 Abs. 3 AZAV hat die fachkundige Stelle bei ihrer Prüfung insbesondere die Maßnahmekonzeption einschließlich ihrer Kalkulation zu berücksichtigen.¹⁹

Zur Orientierung dieser Kalkulationen veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit jährlich sog. Bundesdurchschnittskostensätze (s. §§ 179 Abs. 2, 180 Abs. 3 Nr. 3 SGB III). Die Nichtvornahme einer Kostenkalkulation (so wie offenbar im Land Nordrhein-Westfalen erfolgt) verstößt somit gegen die gesetzliche Vorgabe einer angemessenen Kostenkalkulation. Außerdem erwerben hierdurch die staatlichen berufsbildenden Schulen in Nordrhein-Westfalen einen erheblichen Wettbewerbsvorteil (insbesondere aus der Sicht der Arbeitsverwaltungen) gegenüber den privaten Arbeitsmarktdienstleistern,

die die für eine berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen anfallenden Kosten selbstverständlich nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten kalkulieren müssen.

Im Mai 2014 waren in NRW bereits ca. 140 Umschüler/innen an neun staatlichen Berufskollegs zu finden. Sehr wahrscheinlich haben einige der dort aufgenommenen Leistungsempfänger/innen ihre Umschulungen bereits vor dem Abschluss der Zertifizierung des MSW begonnen, was nach den gesetzlichen Vorgaben des SGB III grundsätzlich nur in begrenzten Ausnahmefällen zulässig ist (s. § 177 Abs. 5 SGB III). Derzeit soll das Ministerium davon ausgehen, weitere 300 bis 500 Umschüler/innen aufzunehmen, die auf insgesamt 71 staatlichen Berufskollegs verteilt werden könnten.

c.) Sachsen-Anhalt

Hier wurde das Landesschulamt und mit ihm bisher 14 staatliche berufsbildende Schulen durch eine fachkundige Stelle zertifiziert bzw. zugelassen. Auf die Parlamentarische Anfrage, inwieweit das Landesschulamt selbst die in § 178 SGB III benannten Voraussetzungen für die Trägerzulassung erfüllt, antwortete die Landesregierung u.a.: „Das Landesschulamt besitzt die erforderliche Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nach § 178 Nr. 1 SGB III, weil es eine Behörde des Landes Sachsen-Anhalt ist.“²⁰ In der gleichen Antwort teilte das Land einerseits dezidiert mit, welche Kostenpositionen es bei den Maßnahmekalkulationen berücksichtigt habe²¹, andererseits verwies es darauf, dass die Einnahmen aus den durchgeführten Umschulungsmaßnahmen allein bei den jeweiligen staatlichen berufsbildenden Schulen verbleiben sollen.²²

Hierdurch erfolgt aber gleich eine doppelte Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der freien/privaten Träger. Einerseits müssen diese z.B. die Kosten für die AZAV-Zulassung und für das von ihnen eingesetzte Personal vollständig selbst tragen (s. auch Regelung des § 18 Abs. 4 SchulG-LSA), während das Land im Falle der berufsbildenden Schulen, die sich in Trägerschaft der Landkreise und kreisfreien Städte befinden, zumindest die Kosten für die AZAV-Zulassung und für das in den Maßnahmen eingesetzte pädagogische Personal (nebst Verwaltung) trägt. Mit den hieraus erwachsenden Einnahmehüberschüssen können die staatlichen berufsbildenden Schulen ihre Ausstattung verbessern, zusätzliche Honorardozenten anstellen oder bauliche Erweiterungen vornehmen – also insgesamt ihre Attraktivität steigern – was für die privaten/freien Schulträger nur in einem sehr begrenzten Ausmaß ebenfalls möglich ist, weil sie ja sämtliche Maßnahmekosten selbst tragen müssen.

3. Selbstvornahme durch Jobcenter

Mindestens genauso problematisch wie der Einstieg der staatlichen berufsbildenden Schulen in die Arbeitsfördermaßnahmen stellt sich die zunehmende Anzahl von sog. „Selbstvornahmen“ (= Umsetzung von Arbeitsfördermaßnahmen mit eigenem Personal) durch Jobcenter oder deren Tochterunternehmen dar. Auch hierzu seien zunächst einige Beispiele genannt:

a.) Jobfabriken in Braunschweig

Das Jobcenter Braunschweig hat mittlerweile drei sog. Jobfabriken in der Stadt Braunschweig eingerichtet. Hierhin werden nunmehr entsprechend ihres Wohnortes alle Neukunden des Jobcenters verwiesen. Hierdurch sollen die Leistungsempfänger/innen außerhalb der Räumlichkeiten des Jobcenters betreut und intensiv bei der Arbeitssuche unterstützt werden (z.B. durch Zurverfügungstellung von modernen Kommunikationsmitteln und Bewerbungsmaterialien, durch Hilfe bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen, durch **Einzelcoaching** und Gruppenpräsentationen)²³, also durch klassische Maßnahmen im Sinne des § 45 SGB III.

b.) Landkreis Göttingen

Im November 2014 billigte der Landkreis Göttingen den Kauf der GAB Gesellschaft für Arbeits- und Berufsförderung Südniedersachsen mit Standorten in Hannoversch-Münden und Duderstadt.²⁴ Aufgaben der GAB sollen auch künftig u.a. die Förderung der Berufsausbildung, des Wohlfahrtswesens und der Unterstützung hilfsbedürftiger Personen sein. **Durch die erfolgte Übernahme sei nun die sog. „Inhouse-Vergabe“ von Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekten ohne Ausschreibung über die GAB möglich, so der Landkreis.**

c.) Tochterfirma B&A des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld

Das Jobcenter Anhalt-Bitterfeld (ein sog. kommunaler Träger) unterhält als einhundertprozentige Tochterfirma die B&A Strukturförderungsgesellschaft Zerbst mbH. Diese ließ sich als eigenständiger Träger im Sinne der AZAV zertifizieren und bietet seit dieser Zeit u.a. folgende Arbeitsmarktdienstleistungen an:

- Einlösung von Bildungs- und Aktivierungsgutscheinen für Übungswerkstätten im Garten- und Landschaftsbau sowie für Metall- und Holzberufe
- Durchführung von Eignungsfeststellungs- und Bewerbungstrainings im Sinne des § 45 SGB III
- Durchführung der Projekte „Bürgerarbeit“ sowie „Aktiv zur Rente“
- Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung im Sinne des § 16d SGB II

Bis kurz vor Ende des Jahres 2014 nahm einer der beiden Geschäftsführer des Jobcenters gleichzeitig auch die Tätigkeit des Geschäftsführers der Firma B&A wahr. Private Arbeitsmarktdienstleister, die im Zuständigkeitsbereich des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld tätig waren/sind, bemängelten im zunehmenden Maße, dass die Firma B&A durch das Jobcenter offensichtlich bevorzugt und sie selbst sukzessive aus dem „Markt“ gedrängt werden würden. Aus diesem Grund wandte sich der VDP Sachsen-Anhalt in seiner Funktion als Berufsverband ab Mitte 2014 an verschiedene Behörden und Institutionen (u.a. Landesministerium für Arbeit und Soziales), um diese Missstände darzustellen und um Abhilfe zu erreichen. Offenbar im Ergebnis dieser Bemühungen kam es zunächst zu einem Rücktritt des Jobcenter-Geschäftsführers

von seiner Aufgabe als Geschäftsführer der B&A. Einzig an dieser Doppelfunktion störte sich auch das Landesministerium für Arbeit und Soziales als Aufsichtsbehörde, die generelle Betätigung des Unternehmens B&A im Auftrag des Jobcenters (also des Mutterunternehmens dieser Bildungseinrichtung) stellte das Ministerium jedoch nicht in Frage. So heißt es im Antwortschreiben vom 20.11.14 an den VDP Sachsen-Anhalt u.a., dass das Jobcenter nach § 45 Abs. 3 SGB III unter Anwendung des Vergaberechts Träger mit der Durchführung von Aktivierungs- und Vermittlungsmaßnahmen beauftragen könne, dass es genauso gut diese Maßnahmen aber auch selbst durchführen könnte (Schlussfolgerung aus der „Kann-Vorschrift“ des § 45 Abs. 3). Somit könne das Jobcenter diese Aufgaben auch an seine (hundertprozentige) Tochter oder an andere kommunale Einrichtungen „delegieren“.

Auf die Durchführung weiterer Arbeitsmarktinstrumente durch das Jobcenter (z.B. FbW-Maßnahmen) ging die Antwort des Ministeriums nicht näher ein, ebenso unterließ es offensichtlich eine Untersuchung, in welchem Umfang die B&A tatsächlich mit Maßnahmen durch das Jobcenter beauftragt wurde. Die Aufgabe des Geschäftsführers der Firma B&A nimmt nunmehr eine weitere ehemalige Führungskraft des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld wahr.

Zu Beginn des Jahres 2015 berief der Landrat des Landkreises Anhalt-Bitterfeld außerdem überraschend beide bisherigen Geschäftsführer des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld ab.²⁵ In diesem Zusammenhang wurde auch die Presse auf die Tätigkeit der Firma B&A aufmerksam.²⁶

So wird einer der abgesetzten Geschäftsführer des Jobcenters (und zwar derjenige, der lange Zeit auch das Amt des Geschäftsführers der B&A inne hatte) von der „Mitteldeutschen Zeitung“ wie folgt zitiert: **„Aber dass man in die eigene Tochter vermittelt, ist klar, wenn man das Unternehmen nicht an die Wand fahren will.“**²⁷ Inzwischen soll nach Angabe der Zeitung die Staatsanwaltschaft in dieser Angelegenheit ermitteln. So soll der genannte Geschäftsführer nicht nur versucht haben, andere Bildungsträger zu verdrängen, sondern auch Personen aus seinem „weiteren Umfeld“ zu einer Beschäftigung bei der B&A verholfen haben, obwohl diese teilweise gar nicht ausreichend für diese Stellen qualifiziert gewesen seien.²⁸ Besonders interessant ist die Darstellung der „Mitteldeutschen Zeitung“, dass der Anteil der B&A am Gesamtbudget des Jobcenters für die sog. Eingliederungsmaßnahmen zwischen 2012 und 2015 von 20,9 auf 57 Prozent gestiegen sei. Im Jahr 2014 seien 76 Prozent aller „Ein-Euro-Jobber“ (also Teilnehmer/innen an sog. Arbeitsgelegenheiten) aus dem Zuständigkeitsbereich des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld bei der Firma B&A beschäftigt gewesen.²⁹ Sollten diese Vorwürfe zutreffen, hätte sich die Firma B&A, die nach wie vor Maßnahmen im Auftrag ihres Mutterunternehmens umsetzt, binnen eines kurzen Zeitraumes eine marktbeherrschende Stellung verschafft – sehr wahrscheinlich dank ihres Mutterunternehmens, des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld.

Die Bundesregierung scheint zumindest gegen die geschilderte „Selbstvornahme“ der Jobcenter (Angebot einer intensivierten Betreuung und Beratung für Arbeitslose) keine grundlegenden Bedenken zu haben, vielmehr stellte sie in einer Antwort auf eine Parlamentarische Anfrage klar, dass ein Jobcenter für die Selbstdurchführung derartiger Maßnahmen keine Trägerzulassung nach den §§ 176 ff. SGB III benötige.³⁰ Hiergegen bestehen jedoch erhebliche Bedenken:

- Entgegen der Darstellungen des Ministeriums für Arbeit und Soziales im Land Sachsen-Anhalt und der Bundesregierung kann aus der Regelung des § 45 Abs. 3 SGB III nicht geschlussfolgert werden, dass der Gesetzgeber vorgesehen habe, dass die Jobcenter derartige Maßnahmen auch mit eigenem Personal erfüllen könnten. Zu beachten ist vielmehr die Regelung des § 45 Abs. 5 SGB III. Diese Regelung ist eine Soll-Vorschrift, die von der Behörde eine gebundene Ermessensentscheidung fordert: Danach muss die Behörde (also z.B. das Jobcenter) entscheiden, ob sie an betroffene Arbeitslose einen sog. Aktivierungs- oder Vermittlungsgutschein ausgibt oder ob sie die Maßnahmen des § 45 SGB III nach vergaberechtlichen Kriterien ausschreibt.³¹

Die „Selbstvornahme“ der Aktivierungsmaßnahmen durch Jobcenter als weitere Alternative des § 45 Abs. 3 SGB III hatte der Gesetzgeber beim Beschluss dieser Norm höchstwahrscheinlich also nicht im Sinn.

- Bei der Auswahl der Arbeitsmarktdienstleistungen und der durchführenden Träger hat eine Arbeitsagentur oder ein Jobcenter stets das **Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** zu beachten (s. § 7 SGB III). Angesichts des eingangs beschriebenen harten Konkurrenzkampfes der Arbeitsmarktdienstleister um die Durchführung der noch verbliebenen Eingliederungsmaßnahmen und des damit zusammenhängenden Preiswettbewerbes kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein Jobcenter mit eigenem (tariflich bezahlten) Personal derartige Maßnahmen kostengünstiger als ein schon bewährter Arbeitsmarktdienstleister durchführen kann, der zudem in der Regel schon über die hierfür erforderlichen Räumlichkeiten und die entsprechend notwendige Ausstattung verfügt. Das Jobcenter Braunschweig beispielsweise musste diese Voraussetzungen für den Betrieb ihrer „Jobfabriken“ erst neu schaffen.

Fraglich ist auch, ob das Personal der Jobcenter über den für die Betreuung und Qualifizierung von Arbeitslosen notwendigen (sozial-)pädagogischen Hintergrund verfügt, zumal der Anteil der lediglich befristet eingestellten Mitarbeiter/innen in den Jobcentern weiterhin nicht unerheblich ist.³² Die privaten Arbeitsmarktdienstleister müssen jedenfalls bereits im Zulassungsverfahren u.a. die entsprechende Geeignetheit ihres Personals nachweisen, was für die Arbeitsagenturen und Jobcenter – folgte man der Auffassung der Bundesregierung – nicht erforderlich wäre, wenn diese die Leistungsempfänger/innen mit eigenem Personal z.B. durch Bewerbungstrainings, Computer- oder Fremdsprachenschulungen unterstützen würden.³³

Hieraus ergeben sich gleich die nächsten Fragen: Inwieweit sind die Arbeitsverwaltungen bei einer „Selbstvornahme“ daran gebunden, für ihre eigenen Qualifizierungs- und Vermittlungsleistungen

die von den privaten Arbeitsmarktdienstleistern grundsätzlich zu beachtenden maßnahmebezogenen Bundesdurchschnittskostensätze (s. §§ 179 Abs. 1 Nr. 3 S. 2; 180 Abs. 3 Nr. 3 S. 1 SGB III) gleichfalls zu berücksichtigen? Die privaten Arbeitsmarktdienstleister erhalten ihre Vergütungen für ihre Qualifizierungs- und Vermittlungstätigkeit in aller Regel streng **teilnehmerbezogen**. Gilt dieses Prinzip bei den beschriebenen „Selbstvornahmen“ oder gegebenenfalls sogar bei den „Inhouse-Vergaben“ nicht? Werden die hierfür zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel stattdessen „**maßnahmebezogen**“ aufgewendet? Dies ist zumindest zu vermuten. **Und über allem schwebt die grundsätzliche Frage, ob es den Arbeitsverwaltungen bei den beschriebenen „Selbstvornahmen“ nicht in erster Linie darum geht, das eigene vorhandene Personal angesichts der zurückgehenden Arbeitslosenzahlen anderweitig zu beschäftigen, um es nicht abbauen zu müssen.** Auch so könnte sich die auf S. 2 beschriebenen Entwicklungen (starker Rückgang der Mittel für Eingliederungsleistungen bei gleichzeitigem Anstieg der Verwaltungskosten der Jobcenter) erklären.

- Fraglich ist außerdem, wie Arbeitsagenturen und Jobcenter bei den beschriebenen Selbstvornahmen und Inhouse-Vergaben die **Vorgaben zur Qualitätsprüfung nach § 183 SGB III** objektiv gewährleisten wollen. Nach dieser Vorschrift wäre z.B. eine Arbeitsagentur nicht nur verpflichtet, gegen festgestellte Qualitätsmängel bei einem Arbeitsmarktdienstleister vorzugehen (z.B. durch Entzug der Maßnahme, s. § 183 Abs. 3 SGB III), sondern sie müsste ihre durch die Kontrolle gewonnenen Erkenntnisse auch der zuständigen fachkundigen Stelle sowie der DAkkS mitteilen (s. § 183 Abs. 4 SGB III). Selbst wenn eine Arbeitsverwaltung ihrer Kontrollpflicht sogar bei den „Selbstvornahmen“ im Wege der Selbstbefassung nachkommen würde, würde zwangsläufig letztgenannte Konsequenz bei der Feststellung von Qualitätsmängeln unterbleiben, weil ja die Jobcenter für ihre Selbstvornahmen laut Aussage der Bundesregierung gar keine AZAV-Zulassungen benötigen.
- Schließlich darf auch nicht unerwähnt bleiben, dass private Arbeitsmarktdienstleister, die an elektronischen Vergabeverfahren der Arbeitsagenturen und Jobcenter teilnehmen, mit den Vergabeunterlagen auch das ausgefüllte Formblatt D.4 („Erklärung zur Ethikklausel“) einreichen müssen. Hier müssen sie erklären, dass kein Mitarbeiter des sich an der Ausschreibung beteiligenden Dienstleisters in den 18 Monaten vor der Veröffentlichung der Vergabeunterlagen beratend für die Bundesagentur für Arbeit tätig gewesen ist. Anderenfalls befürchtet die Bundesagentur für Arbeit offenbar Insiderkenntnisse bei dem betreffenden Arbeitsmarktdienstleister, mithin einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Ausschreibungsteilnehmern.

Dies muss doch dann aber erst recht für Tochterunternehmen der Jobcenter gelten, deren Mitarbeiter/innen zuvor oft bereits auf eine Karriere im Jobcenter oder in der Arbeitsagentur zurückblicken, wie das Beispiel der Firma B&A zeigt. Die Gefahr, dass solche ehemaligen Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltungen die Preise und Konzepte der sich an den Ausschreibungen beteiligenden übrigen privaten Arbeitsmarktdienstleistern kennen, ist durchaus gegeben.

- Letztlich drohen durch die beschriebenen Praktiken auf dem „Erwachsenenbildungsmarkt“ ganz erhebliche Wettbewerbsverzerrungen von zum Teil sogar strafrechtlicher Relevanz, wie am Beispiel des Tochterunternehmens des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld dargestellt.
- Dem sollten die Arbeitsverwaltungen vorbeugen, in dem sie mit der Durchführung von Arbeitsmarktdienstleistungen unter strikter Anwendung des Wettbewerbs- und Vergaberechts nur noch ausschließlich nach der AZAV zugelassene externe Träger (die auch nicht Tochterunternehmen der über die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen entscheidenden Arbeitsverwaltungen sein dürfen) beauftragen.

Verantwortlich für Ausarbeitung:

- Geschäftsführer des VDP Sachsen-Anhalt -

Quellenangaben und Erläuterungen:

- ¹ Neueintrittszahlen stammen aus Bundestags-Drs. 18/3280, S. 14;
- ² Eingliederungsbericht 2013 der Bundesagentur für Arbeit, Bundestags-Drs. 18/3856, S. 20;
- ³ „Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld II im Jahresdurchschnitt“: entnommen einer Übersicht auf <http://de.statista.com>;
- ⁴ alle genannten Zahlen stammen von der Bundesagentur für Arbeit: „Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II“ Jahre 2011 + 2013;
- ⁵ Bundestags-Drs. 18/3280, S. 10;
- ⁶ Bundestags-Drs. 18/3280, Antwort auf Frage 8;
- ⁷ s. hierzu auch lesenswertes Interview „Selbstvornahme darf nicht unter der Hand zur Selbstentnahme mutieren“, G.I.B Info 3-14, S. 10 ff.;
- ⁸ AZAV: Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung, s. Anlage 2;
- ⁹ s. Anlage 3, S. 7;
- ¹⁰ s. z.B. § 65 Abs. 2 S. 1 SchulG-LSA;
- ¹¹ Antwort Landesregierung, Landtags-Drs. 6/3493, Frage 6;
- ¹² s. z.B. § 22 Abs. 2, 3 SchulG-LSA;
- ¹³ Beschluss BVerfG vom 19.11.14, 2 BvL 2/13;
- ¹⁴ Antwort der Bundesregierung, Bundestags-Drs. 18/3116, Fragen 2 + 3;
- ¹⁵ s. Landtags-Drs. 6/2891, vor allem hierzu gehörende Anlagen 2 + 3;
- ¹⁶ s. Landtags-Drs. 6/3738, Frage 3 + Drs. 6/2891, Anlage 3, S. 5;
- ¹⁷ Landtags-Drs. 16/6424, Frage 5;
- ¹⁸ Landtags-Drs. 16/6425, Frage 4;
- ¹⁹ Mutschler/Schmidt-De Caluwe/Coseriu „Sozialgesetzbuch III“, 5. Auflage, Baden-Baden 2013, § 179, Rn. 13
- ²⁰ s. Landtags-Drs. 6/3493, Frage 5a.;
- ²¹ s. Antwort auf Frage 3;
- ²² s. Antwort auf Frage 4;
- ²³ <http://jobcenter.braunschweig.de/neukunden/jobfabriken.html>;
- ²⁴ Göttinger Tageblatt vom 13.11.14;
- ²⁵ Mitteldeutsche Zeitung (MZ) Köthen vom 05.01.15: „Landrat setzt Jobcenter-Chefs vor die Tür“;
- ²⁶ MZ Köthen vom 08.01.15: „Die schwierige Tochter B&A“;
- ²⁷ MZ Köthen, 08.01.15: „Mehr Fragen als Antworten“;
- ²⁸ MZ Köthen, 10.01.15: „Posten-Geschacher bei Zerbster Tochter“;
- ²⁹ MZ Köthen, 19.01.15: „Staatsanwaltschaft prüft Vorwürfe“;
- ³⁰ Bundestags-Drs. 18/3116, Antwort auf Frage 4;
- ³¹ Mutschler/Schmidt-De Caluwe/Coseriu „Sozialgesetzbuch III“, § 45, Rn. 105;
- ³² s. Antwort der Bundesregierung auf Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Befristete Beschäftigung in Jobcentern“, Bundestags-Drs. 18/3093;
- ³³ s. Bundestags-Drs. 18/3116, Frage 4;

Petitionsausschuss
des Landtages von Sachsen-Anhalt
Domplatz 6 – 9
39104 Magdeburg

Magdeburg, 11.04.2016

Petition Nr.: 6-B/00183

vom: 17.12.2015

betr.: Schülerkostenvergleichsbericht; hier: Stellungnahme des Kultusministeriums vom 09.02.16

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend übersende ich Ihnen meine Erwiderung auf die vorliegende Stellungnahme des Kultusministeriums zur o.g. Petition.

Sehr gern stehe ich den Mitgliedern des Petitionsausschusses für eventuelle Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Jürgen Banse
- Geschäftsführer -



Landtag von Sachsen-Anhalt
Ausschuss für Petitionen
Domplatz 6 – 9
39104 Magdeburg

Magdeburg, 17.12.2015

PETITION ZUM SCHÜLERKOSTENVERGLEICHSBERICHT NACH § 18g SCHULGESETZ SACHSEN-ANHALT (SCHULG-LSA)

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit reiche ich sowohl als Privatperson als auch in meiner Funktion als Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Privatschulen Sachsen-Anhalt e.V. die nachfolgende Petition ein.

Persönliche Daten des Petenten

Jürgen Banse,
geboren:
wohnhafte:
Telefon Privat:
Mail Privat:

Daten des VDP Sachsen-Anhalt e.V.

Verband Deutscher Privatschulen Sachsen-Anhalt e.V.,
Geschäftsführer Jürgen Banse,
Otto-von-Guericke-Str. 86a,
39104 Magdeburg,
Telefon: 0391/7319160,
Mail: vdp.lsa@t-online.de

Anliegen

Seit 1996 ist die Landesregierung von Sachsen-Anhalt dazu verpflichtet, dem Landtag mindestens einmal pro Legislaturperiode einen sogenannten Schülerkostenvergleichsbericht (s. § 18g SchulG-LSA) vorzulegen, damit der Landtag objektiv in die Lage versetzt wird, die tatsächlichen schulformbezogenen Schülerkosten der öffentlichen und freien Schulen in Sachsen-Anhalt miteinander vergleichen zu können, um auf dieser Grundlage darüber entscheiden zu können, ob die im SchulG-LSA vorgesehene Förderung der sog. Ersatzschulen noch angemessen und verfassungskonform ist (s. Art. 28 Abs. 2 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt) oder ob diesbezüglich Nachbesserungs- bzw. Korrekturbedarf besteht. Nach meiner persönlichen Auffassung und der des

VDP Sachsen-Anhalt e.V. hat keiner der bislang von der Landesregierung vorgelegten Berichte die gesetzlichen Kriterien des § 18g SchulG-LSA erfüllt. Zur näheren Erläuterung verweise ich auf die zu dieser Petition gehörenden Anlagen 1 (Historie des Schülerkostenvergleichsberichts gemäß § 18g SchulG-LSA) und 2 (Die wesentlichsten Mängel des dritten Schülerkostenvergleichsberichts der Landesregierung nach § 18g SchulG-LSA – Landtags-Drs. 6/3470 vom 01.10.14).

Durch die bislang von der Landesregierung vorgelegten mangelhaften § 18g-Berichte wurden nicht nur die Rechte des Parlamentes verletzt, sondern mittelbar auch die Rechte aller allgemein- und berufsbildenden Ersatzschulträger in Sachsen-Anhalt.

Ziel der Petition

Der Landtag beauftragt zeitnah einen objektiven sachverständigen Dritten mit der Erstellung eines externen und neutralen Gutachtens analog den Vorgaben des § 18g SchulG-LSA unter Berücksichtigung der Ausführungen der zu dieser Petition gehörenden Anlagen 1 und 2. Nach Fertigstellung stellt der Landtag das Gutachten auch dem Petenten bzw. dem VDP Sachsen-Anhalt e.V. zur Verfügung und tritt auf der Grundlage der Gutachtenergebnisse in Gespräche über die künftigen gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung der Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt mit den Vertretern der hiesigen freien Schulen ein.

Gesetzliche Änderungen

Für die Beauftragung des o.g. externen Gutachtens durch den Landtag ist aus meiner Sicht zunächst keine Gesetzesänderung erforderlich.

Andere Rechtsbehelfe

Der Petent hat im Namen des VDP Sachsen-Anhalt e.V. zu allen bisherigen § 18g-Berichten Stellungnahmen gegenüber dem Kultusministerium und dem Landtagsausschuss für Bildung und Kultur abgegeben.

Begründung der Petition

Hierzu verweise ich auf meine Ausführungen in Punkt 3 sowie in den Anlagen 1 und 2 zu dieser Petition.

Gern stehe ich dem Petitionsausschuss für eine Anhörung oder für einzelne Rückfragen zur Verfügung. Ich bitte um einen entsprechenden Hinweis, falls es formelle Bedenken gegen diese Petition geben sollte.

Mit freundlichen Grüßen

Jürgen Banse
- Geschäftsführer -

HISTORIE DES SCHÜLERKOSTENVERGLEICHSBERICHTS GEMÄSS § 18G SCHULG-LSA

(Stand: 16.11.15)

Die derzeitige Regelung des § 18g SchulG-LSA lautet: „Dem Landtag ist einmal je Wahlperiode durch die Landesregierung ein Bericht vorzulegen, in dem – differenziert nach den einzelnen Schulformen – die im öffentlichen Schulwesen **tatsächlich entstehenden Kosten** den aufgrund der Regelungen dieses Gesetzes jeweils entsprechenden Finanzhilfebeiträgen für Schulen in freier Trägerschaft gegenübergestellt sind.“

Die Norm des § 18g wurde aufgrund des vierten Schulgesetzänderungsgesetzes vom **27.08.1996** im Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt verankert.¹

Den Grund für die Aufnahme dieser Regelung in das Schulgesetz stellt Dr. Andreas Reich, zum damaligen Zeitpunkt leitender Ministerialrat im Landtag Sachsen-Anhalt und hier für den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst zuständig, in seinem Schulgesetzkommentar wie folgt dar: „Es handelt sich dabei um eine gesetzliche Fixierung der Auskunftspflicht der Landesregierung im Sinn des Art. 62 LVerf, nachdem die Landesregierung vor Einfügung dieser Bestimmung ihrer Verpflichtung nach Art. 53 Abs. 3 LVerf nach Meinung des Landtagsausschusses für Bildung und Wissenschaft nicht im hinreichenden Maße nachgekommen war und nachdem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG E 90, S. 128/140) die Berichtspflicht als ein mögliches Kontrollinstrument des Landtages hervorgehoben hatte.“²

In § 18g SchulG-LSA war ursprünglich geregelt, dass die Landesregierung dem Parlament einen derartigen Bericht **sogar zweimal pro Legislaturperiode** hätte vorlegen müssen. Dies ist jedoch nie geschehen. Mit der neunten Schulgesetzänderung vom 27.01.2005³ wurde die Berichtspflicht von zweimal auf einmal pro Wahlperiode reduziert.

Nach der Einfügung von § 18g in das Schulgesetz kam die Landesregierung ihrer Berichtspflicht zunächst nicht nach. Dies begründete die damalige Landesregierung in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der CDU-Landtagsfraktion wie folgt: „Bisher konnte auf der Grundlage des § 18g kein entsprechender Bericht vorgelegt werden, der differenziert nach den einzelnen Schulformen die im öffentlichen Schulwesen tatsächlich entstehenden Kosten den jeweils entsprechenden Finanzhilfebeträgen für Schulen in freier Trägerschaft gegenüberstellt. Ursächlich hierfür ist, dass die Personalkosten im öffentlichen Schulwesen nicht schulformbezogen ermittelt werden können.“⁴

Der **erste Bericht** nach § 18g SchulG-LSA wurde dem Parlament am **22.12.2003** vorgelegt, also mehr als 6 Jahre, nachdem die Berichtspflicht im Schulgesetz verankert wurde.⁵

Was ist Sinn und Zweck dieses Berichtes? Hierzu sei auf die Aussagen in den gängigen Schulgesetz-Kommentaren verwiesen:

„Um das Zahlenwerk transparenter werden zu lassen, sollen – nach Schulformen getrennt – die an öffentlichen Schulen **tatsächlich** entstandenen Kosten gegenübergestellt werden. **Dem Bericht ist dann zu entnehmen, ob eine Schule in freier Trägerschaft oder die vergleichbare öffentliche Schule kostengünstiger arbeitet.** Der Bericht soll zukünftig als Grundlage für die Gespräche der Träger der Schulen in freier Trägerschaft über eine mögliche Erhöhung der Personal- und Sachkostenzuschüsse genommen werden.“⁶

„Diese Vorschrift wurde mit Wirkung vom 01.09.1997 neu in das Schulgesetz aufgenommen. Damit werden in regelmäßigen Abständen Vergleichsmöglichkeiten zwischen öffentlichen Schulen und Schulen in freier Trägerschaft eröffnet.“⁷

Am detailliertesten beschreibt der Kommentar von Dr. Andreas Reich Sinn und Umfang der Berichtspflicht nach § 18g SchulG-LSA: „Die **Gegenüberstellung** ist nach dem Sinn und Zweck der Regelung nicht so sehr eine Gegenüberstellung der Gesamtkosten des öffentlichen Schulwesens zu den Finanzbeihilfen, weil das öffentliche Schulwesen in Sachsen-Anhalt so dominant ist, dass der Vergleich nicht mehr als eine Bestätigung der Dominanz wäre. **Es kommt vielmehr auf die den einzelnen Schüler an öffentlichen Schulen und an Schulen in freier Trägerschaft betreffenden Kosten an.**

Die **Finanzhilfebeiträge** für Schulen in freier Trägerschaft sind jedoch nur insoweit aufzuführen, als sie auf Grund der Regelungen dieses Gesetzes bewilligt wurden. **Die Berichterstattung betrifft deshalb Ersatzschulen und Ergänzungsschulen.** Es geht also um Finanzhilfen im Sinn des §§ 18 und 18d und um Startförderung im Sinn des § 18f. Die Finanzhilfebeiträge umfassen damit Personal- und Sachkostenzuschüsse, Startförderung und Investitionskostenzuschüsse. Eine anderweitige Förderung im Sinn des § 18 Abs. 4 muss nicht, kann aber aufgeführt werden.

In dem Bericht ist nach den einzelnen Schulformen im Sinn des § 3 Abs. 2 zu differenzieren. Eine Differenzierung nach Schulstufen im Sinn des § 3 Abs. 3 ist nicht erforderlich, aber auch nicht ausgeschlossen. Nach dem Sinn und Zweck der Regelung müsste nach Ersatzschulen und Ergänzungsschulen differenziert werden.“⁸

Der am 22.12.2003 erstmalig vorgelegte Schülerkostenvergleichsbericht nach § 18g SchulG-LSA entsprach jedoch nach Auffassung des VDP Sachsen-Anhalt und der Landesarbeitsgemeinschaft der christlich orientierten Schulen in freier Trägerschaft (LAG) in Inhalt und Form nicht den gesetzlichen Vorgaben, gemessen am Wortlaut von § 18g SchulG-LSA und den Aussagen in den genannten Schulgesetzkommentaren.⁹

Die Landesregierung und die Landtagsfraktionen bewerteten den Inhalt des ersten § 18g-Berichts offenbar ebenfalls sehr unterschiedlich. In der Landtagsdebatte vom **12.10.2007** äußerte sich im Tagesordnungspunkt 24, der unter der Überschrift „Rechtskonforme Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft“ stand, der **damalige Kultusminister Prof. Dr. Olbertz** u.a. wie folgt: „Die Landesregierung hat in der letzten Legislaturperiode dem Landtag erstmals einen Bericht nach § 18g des Schulgesetzes vorgelegt, der unter anderem darlegt, dass die auf der Grundlage der Personalausgaben für die einzelnen Schulformen **geschätzten** Kosten je Schüler an öffentlichen Schulen **nicht zu einem direkten Vergleich mit der Finanzhilfe nach der Verordnung über die Schulen in freier Trägerschaft heranziehbar sind, sondern der Plausibilitätsprüfung dienen.** Im Ergebnis wurde mit dem Bericht bestätigt, dass die Finanzhilfe für die Ersatzschulen den Maßgaben von § 18a Abs. 2 des Schulgesetzes¹⁰ entspricht, was die Vergleichbarkeit der Personal- und Sachkosten je Schüler in beiden Systemen anbelangt.“¹¹

In der gleichen Debatte äußerte sich **Madeleine-Rita Mittendorf**, die damalige bildungspolitische Sprecherin der (regierungstragenden) SPD-Landtagsfraktion, folgendermaßen: „Ich verstehe jedoch die Forderung der Schulen in freier Trägerschaft, das Land möge entsprechend der Festlegung im Schulgesetz endlich einen Bericht zu den im öffentlichen Schulwesen **tatsächlich entstehenden Kosten** vorlegen. Denn hierbei handelt es sich um die grundlegende Berechnungsgrundlage. Denn nur wenn man weiß, wie viel 100 % wirklich sind ... lassen sich 90 % berechnen. **Doch daran haben sich bisher alle Landesregierungen die Zähne ziemlich ausgebissen.**“¹²

Abschließend sei auf den Redebeitrag von **Eva Feußner**, der damaligen bildungspolitischen Sprecherin der ebenfalls regierungstragenden CDU-Landtagsfraktion, in der gleichen Debatte verwiesen:

„Strittig ist, wie hoch die Kosten vergleichbarer öffentlicher Schulen sind. Die Landesregierung hat – das ist heute schon erwähnt worden – am Ende der letzten Legislaturperiode erstmalig § 18g des Schulgesetzes umgesetzt. Ich möchte betonen: Dieser Paragraph steht schon sehr lange im Schulgesetz. Sie war die erste Landesregierung, die diesen Paragraphen umgesetzt hat und sich an diese schwierige Materie herangewagt hat.

Dieser § 18g sieht einen Bericht vor, der die Vergleichbarkeit zwischen öffentlichen und privaten Schulen darstellt.

Das Kultusministerium hat damals bereits eingeräumt, dass dieser Vergleich schwer darzustellen ist, und auch auf einige Unwägbarkeiten diesbezüglich hingewiesen. **Ich möchte den Minister ein kleines bisschen korrigieren: Wir haben den Bericht im Ausschuss zur Kenntnis genommen; „zugestimmt“ kann man da vielleicht nicht sagen.**

Das wiederum war der Anlass für die freien Träger, beim Steinbeis-Transferzentrum ein Gutachten in Auftrag zu geben, welches die Schülerkosten miteinander vergleicht. Dieses Gutachten ist zu einem wesentlich anderen Ergebnis gelangt. Es ermittelte, dass die Kosten pro Schüler im öffentlichen Schulwesen wesentlich höher seien als die Kosten, die zur Errechnung der Schülerkostensätze im freien Schulwesen herangezogen wurden.“¹³

Nach dieser (folgenlosen) Landtagsdebatte wurden die Regelungen des Schulgesetzes zur Finanzierung der Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt mehrfach vom Gesetzgeber modifiziert, vor allem § 18a SchulG-LSA, der den Umfang der Finanzhilfe für die Ersatzschulen regelt.

Am **20.12.2010** legte die Landesregierung ihren zweiten Schülerkostenvergleichsbericht vor¹⁴ und bereits am **01.10.2014** den dritten Bericht nach § 18g SchulG-LSA.¹⁵ Eine Landtagsdebatte fand zu diesen Berichtsinhalten nicht mehr statt, obgleich die Folgeberichte vom Grundsatz her nach der gleichen Systematik erstellt wurden, wie der erste § 18g-Bericht aus dem Jahr 2003.

Trotz des gestiegenen Umfangs der § 18g-Berichte bewerten die Vertreter der freien Schulen (also der VDP Sachsen-Anhalt und die LAG) den Inhalt der bisherigen drei Berichte der Landesregierung weiterhin sehr kritisch. Nach ihrer Auffassung hat die Landesregierung bis heute kein Interesse daran, den Landtag über die tatsächlichen Kosten zu informieren, die die Öffentliche Hand in Sachsen-Anhalt durchschnittlich für jede(n) Schüler/in staatlicher allgemein- und berufsbildender Schulen aufbringt.

Daher gaben die beiden Organisationen in den vergangenen Jahren zwei eigene Gutachten in Auftrag: Im **Jahr 2007** legte das Steinbeis-Transferzentrum Heidenheim das Gutachten „Schülerkosten in Sachsen-Anhalt – Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2004“ vor, aus dem deutliche Unterschiede hinsichtlich der Schülerkosten an freien und staatlichen Schulen geschlossen werden konnten.¹⁶ Außerdem liegt der Landesregierung seit **Oktober 2014** ein Rechtsgutachten des ehemaligen Verfassungsrichters Prof. Dr. Winfried Kluth vor, der die bisherigen Schülerkostenvergleichsberichte der Landesregierung ebenfalls als nicht gesetzeskonform beurteilte.¹⁷

Die Vertreter der freien Schulen fordern deshalb, dass der Landtag im Einvernehmen mit den freien Schulträgern ein externes objektives Gutachten zur Ermittlung der tatsächlichen Schülerkosten nach den Vorgaben von § 18g SchulG-LSA in Auftrag geben sollte.

Verantwortlich für Ausarbeitung:

Jürgen Banse

- Geschäftsführer VDP Sachsen-Anhalt -

(Stand: 16.12.15)

Hierzu gäbe es in Sachsen-Anhalt zwar ein grundsätzlich geeignetes Instrument, nämlich die regelmäßig von der Landesregierung vorzulegenden Schülerkostenvergleichsberichte nach § 18g SchulG-LSA. Wie aber schon angedeutet, wurden diese jedoch bisher dem Landtag stets mit einem unvollständigen, tendenziösen und teilweise irreführenden Inhalt offeriert. Die gesetzliche Vorgabe, dass im Bericht die **tatsächlichen (vollständigen) Kosten** für alle Schulformen des öffentlichen Schulwesens aufgeführt werden müssen, hat unzweifelhaft keiner der bisherigen Schülerkostenvergleichsberichte der Landesregierung erfüllt. Hinzu kommt, dass die Landesregierung in ihren Berichten außerdem den Versuch unternommen hat, die für die Ersatzschulen vorgesehenen Finanzhilfesätze durch Einfügung von höchst zweifelhaften zusätzlichen Faktoren künstlich zu erhöhen, so dass sich auch im letzten Bericht lediglich eine „Gegenüberstellung“ von Schülerkosten finden lässt, die für die staatlichen Schulen deutlich zu niedrig und für die freien Schulen erheblich zu hoch ausfällt¹⁹. Hierdurch wird dem Gesetzgeber suggeriert, dass es nicht erforderlich sei, die Finanzhilferegelungen zugunsten der Ersatzschulen zu modifizieren.

Aus diesem Grund fordert u.a. der VDP Sachsen-Anhalt seit mehreren Jahren, dass der gesetzgebende Landtag selbst (im Benehmen mit den Vertretern der freien Schulen) einen objektiven fachkundigen Dritten damit beauftragen sollte, ein externes Schülerkostenvergleichs-Gutachten nach Maßgabe von § 18g SchulG-LSA zu erstellen, um sicherstellen zu können, dass künftig die verfassungsrechtlichen (insbesondere auch die prozeduralen) Vorgaben zur Ausgestaltung der Finanzhilfe in unserem Bundesland gewährleistet werden.

Zu den Mängeln des 3. Schülerkostenvergleichsberichts im Einzelnen:

1. Schon den **eigenen Aussagen** nach erfüllt der Bericht die Vorgaben von § 18g SchulG-LSA nur rudimentär. So heißt es im Bericht u.a.:

a.) „Gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 SchulG gewährt das Land den anerkannten Ersatzschulen auf Antrag eine Finanzhilfe durch Zuschüsse zu den laufenden Personal- und Sachkosten. Insofern ist der mit § 18g SchulG angestrebte Vergleich auf den Vergleich der laufenden Personal- und Sachkosten ausgerichtet.“²⁰

Die **laufenden Schulgebäude- und Investitionskosten**, ohne die weder eine staatliche noch eine freie Schule betrieben werden kann, sind somit im Bericht **von vornherein ausgeklammert**. Nur weil diese Kosten bei der Finanzhilfeberechnung für die freien Schulen bisher nicht berücksichtigt werden (was im Übrigen nach dem Gutachten von Prof. Winfried Kluth verfassungswidrig ist²¹), kann hieraus nach Sinn und Zweck von § 18g SchulG-LSA nicht geschlussfolgert werden, dass sie bei den staatlichen Schulen im Bericht ebenfalls nicht mit zu erfassen sind. Für die Interpretation der Landesregierung spricht weder der Wortlaut des § 18g, noch kann es das Interesse des Landtages sein, eine Entscheidung über die Finanzierung der Ersatzschulen treffen zu müssen, ohne die Gesamtkosten des Schulbetriebes realistisch einschätzen zu können.

b.) „Wie im letzten Bericht schon ausgeführt, können die im öffentlichen Schulwesen tatsächlich entstandenen Kosten nur über eine Vielzahl getroffener Annahmen dargestellt werden. In den nachfolgenden Betrachtungen betrifft das bei den Personalausgaben u.a. Annahmen zur Berücksichtigung des Versorgungsaufwandes, der Demografie bedingten Mehrkosten, der Sonderbelastungen des öffentlichen Schulwesens und der Mehrschülerregelung bei der Finanzhilfe nach § 18a Abs. 1 SchulG-LSA. **Bei den Sachkosten** sind es u.a. Annahmen, welche Aufgabenbereiche (Gliederungsnummer) bei den laufenden Sachkosten einzubeziehen sind, wie die Kosten auf die Schulformen aufgeteilt werden und wie auch die Demografie bedingten Mehrkosten berücksichtigt werden.“²²

Durch diese Aussagen macht die Landesregierung deutlich, dass sie eine Vielzahl von weiteren Kostenpositionen entweder unberücksichtigt lässt bzw. diesbezüglich (unzulässigerweise) lediglich auf Schätzungen und Pauschalierungen zurückgreift.

- c.) „Nicht zu berücksichtigen sind Kosten, die nicht zu den laufenden Personal- und Sachkosten der Schulen gehören. Das sind u.a. die Kosten für das Vorhalten der Schulbehörden sowie des Landesinstituts für Schulqualität und Lehrerbildung.“²³

Selbstverständlich müssen auch die Kosten für die Personal- und Schulverwaltung (z.B. für Weiterbildungen) berücksichtigt werden, weil derartige Kosten von den freien Schulen zumindest teilweise oder sogar vollständig auch selbst getragen werden müssen (z.B. für Lohnbuchhaltung).

- d.) „Der auf die Schulformen ausgerichtete Vergleich stößt bezüglich der Umsetzbarkeit bei den Schulformen in den berufsbildenden Schulen an Grenzen. Auch nach einer erneuten Prüfung gibt es für diese Schulform keine akzeptable Berechnung.“²⁴

Diese Aussage verwundert im besonderen Maße. Bereits im Jahr 2007 hat das Steinbeis Transferzentrum Heidenheim eine Untersuchung explizit auch zu den Schülerkosten an den berufsbildenden Schulformen in Sachsen-Anhalt vorgelegt.²⁵ Weiterhin hat es das Land Baden-Württemberg, das in seinem Gesetz für die Schulen in freier Trägerschaft (PSchG) in § 18a Abs. 1 S. 3 eine ähnliche Regelung vorsieht wie § 18g SchulG für Sachsen-Anhalt, in seinen bisherigen Berichten an den Landtag stets vermocht, die sog. „Bruttokosten“ von berufsbildenden Schulformen und sogar von einzelnen berufsbildenden Fachrichtungen darzustellen.²⁶ Zwar nimmt die hiesige Landesregierung auf S. 8 ihres Berichtes in Punkt 5.3 sogar ausdrücklich Bezug auf die baden-württembergische Berichterstattung, sie greift aber lediglich auf einen Teilaspekt hieraus zurück.

- e.) „Im Bericht wurden deshalb hilfsweise die im Jahr 2013 an den öffentlichen berufsbildenden Schulen insgesamt entstandenen Personalkosten aus der Jahresrechnung der Kommunen für das Haushaltsjahr 2010 ausgewiesen. Weil diese Kosten nicht auf einzelne Bildungsgänge aufgeteilt werden können, wurden die an den öffentlichen berufsbildenden Schulen im Jahr 2013 beschulten Schülerinnen und Schüler nach ihrer Schulform bzw. ihrem Bildungsgang erfasst und mit den Schülerkostensätzen für die Schulen in freier Trägerschaft multipliziert.“²⁷

Dieses Vorgehen der Landesregierung trägt schon fast humoristische Züge. Da sich die Landesregierung Sachsen-Anhalts im Gegensatz zu der Baden-Württembergs offenbar nicht dazu in der Lage sieht, die tatsächlichen Kosten der staatlichen berufsbildenden Schulformen zu ermitteln, zog sie der Einfachheit halber die den freien Schulen gewährten Schülerkostensätze (deren Angemessenheit ja eigentlich durch den § 18g-Bericht überprüft werden soll) heran und multiplizierte diese mit der Anzahl der entsprechenden staatlichen Schüler/innen. Anschließend veröffentlichte die Landesregierung auf dieser Basis eine „Gegenüberstellung“ der Kosten staatlicher und freier Schulen²⁸ und versuchte hierdurch den Eindruck zu erwecken, dass die freien berufsbildenden Schulen 90 bzw. sogar 103 Prozent der Kosten erhalten, die für vergleichbare staatliche Schulen aufgebracht werden. **Durch einen derart simplen Täuschungsversuch dokumentiert die Landesregierung meines Erachtens nach in aller Deutlichkeit, dass sie offenbar weder die Schulen in freier Trägerschaft noch das Landesparlament ernst zu nehmen scheint.**

- f.) „Den Berechnungen wurden die aktuell zur Verfügung stehenden Zahlen des Haushaltsjahres 2013 für die Kosten des Landes und die des Haushaltsjahres 2010 für die Kosten der Kommunen zugrunde gelegt.“²⁹

Die Hauptkritik des VDP Sachsen-Anhalt an dieser Vorgehensweise betrifft nicht in erster Linie die Vermischung unterschiedlicher Haushaltsjahre bei der Ermittlung der Personal- und Sachkosten, sondern vielmehr, dass im Jahr 2010 bei dem ganz überwiegenden Teil der hiesigen Kommunen die Einführung des „Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens“ (Doppik) noch nicht eingeführt war, so dass hier eine konkrete Zuordnung der anfallenden Sachkosten (nebst Abschreibungen) nur höchst mangelhaft vorgenommen werden konnte.

Laut Bericht der Landesregierung vom 10.12.14 zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens hatten im Jahr 2010 gerade einmal 23 von 248 Kommunen des Landes (also nur 9,3 Prozent) eine Umstellung auf die doppelte Buchführung (Doppik) vorgenommen³⁰. Dieser Fakt wird im § 18g-Bericht jedoch weder erwähnt und schon gar nicht bewertet.

- g.) „In der Position „laufender Sachaufwand“ sind unter anderem die Kosten für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen, die Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens, Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände, Mieten und Pachten und die Bewirtschaftung der Grundstücke (inklusive der Energiekosten) enthalten. Die Energiekostensteigerungen werden durch die Kostensenkungen in anderen Bereichen aufgefangen.“³¹

Wenn man einmal davon absieht, dass die Aussage des letzten Satzes sehr gewagt erscheint, zumal im Bericht gar nicht erst der Versuch seitens der Landesregierung unternommen wird, diese Behauptung zu belegen, verwundert bei diesem Zitat zweierlei: 1. Die **Kosten des nichtpädagogischen Personals** (z.B. für Sekretariat, Hausmeister), die ebenfalls von den staatlichen Schulträgern zu tragen sind, wurden beim laufenden Sachaufwand offenbar nicht berücksichtigt.³² 2. Zwar wird auf Seite 5 des Berichts relativ umfassend dargestellt, welche Kostenpositionen (angeblich) für die Ermittlung des Sachkostenteils der kommunalen Schulträger Berücksichtigung gefunden haben. **In der Anlage 1 zum Bericht, in der die einzelnen berücksichtigten Kostenpositionen für die jeweiligen staatlichen Schulformen aufgeführt werden, lassen sich jedoch diese kommunalen Sachkosten (die ohne Zweifel ein wichtiger Bestandteil der Gesamtschülerkosten sind) nicht mehr finden.** Hier taucht lediglich die Kostenposition „Maßgebliche Sachkosten des Landes“ auf. Bis heute hat das Kultusministerium dem VDP Sachsen-Anhalt nicht erläutern können, an welcher Stelle bei der Berechnung der staatlichen Schülerkosten auch der kommunale Sachkostenanteil Berücksichtigung gefunden haben soll. **Vor diesem Hintergrund muss seitens des VDP Sachsen-Anhalt angenommen werden, dass auch diesbezüglich das Landesparlament getäuscht werden sollte, um die staatlichen Schülerkosten möglichst gering darstellen zu können.** Umso beachtlicher ist es, dass dennoch der im staatlichen Bereich (unzureichend) ermittelte Sachkostenanteil z.B. bei den Grundschulen 25,6 Prozent der dort anfallenden Personalkosten umfasst.³³ Das Schulgesetz sieht im Regelfall für die freien Schulen hingegen nur einen Sachkostenzuschuss von 16,5 Prozent vor (§ 18a Abs. 5).

- h.) „Die Gemeinschaftsschule wurde erst mit dem Schuljahr 2013/14 eingeführt, so dass in diesem Bericht noch keine Ausführungen erfolgen.“³⁴

Auch dieses Vorgehen der Landesregierung ist gesetzeswidrig, da sich § 18g SchulG-LSA ausdrücklich auf alle bestehenden Schulformen bezieht und der Gesetzgeber an dieser Stelle keine Ausnahme bzw. Übergangsvorschrift bei der Einfügung der neuen Schulform „Gemeinschaftsschule“ im Schulgesetz vorgesehen hat.

- i.) „Der in den Schulen erteilte Unterricht und die Vergütung der Lehrkräfte stehen **nicht vollständig** in einem direkten Zusammenhang. Bei den nachfolgend aufgeführten Korrekturen **werden die Personalkosten fiktiv jeweils so verändert**, als ob der in der Schulform erteilte Unterricht zum selben Zeitpunkt in vollem Umfang auch vergütet werden würde.“³⁵

- j.) „Die Gliederung der Ausgaben und Einnahmen der kommunalen Haushalte in der Jahresrechnungsstatistik sieht nur eine sehr grobe Gliederung des Schulbereiches vor. Aus diesem Grund lassen sich die Ausgaben in der Gliederung der Jahresrechnungsstatistik nicht immer eindeutig den Schulformen und Bildungsgängen zuordnen.“³⁶

Ich verweise diesbezüglich auf meine Ausführungen zu f.) und g.).

- k.) „Darüber hinaus wird aufgrund der sehr kleinen Gruppe der öffentlichen Gesamtschulen der Kostenvergleich mit Blick auf die Bedingungen in den anderen Schulformen erschwert.“³⁷

Aus diesem Zitat (sowie den Ausführungen unter d. sowie h.) wird deutlich, dass die Landesregierung selbst einräumt, zu den Kosten der Gesamt-, der Gemeinschafts- und der berufsbildenden Schulen keine fundierten Aussagen treffen zu können. Auch zu den Förderschulen findet man mit Ausnahme des Förderschwerpunktes „Geistige Behinderung“ keine Kostendarstellungen im letzten § 18g-Bericht der Landesregierung. **Damit findet der überwiegende Teil der Schulformen gemäß § 3 Abs. 2 SchulG-LSA keine oder nur eine sehr eingeschränkte Berücksichtigung im bisher umfangreichsten Schülerkostenvergleichsbericht, obwohl § 18g ausdrücklich eine entsprechende Darstellung für alle Schulformen fordert.**

- l.) „Wie den Ausführungen zu den aktuellsten Rechtsprechungen entnommen werden kann (Anlage 4), entsprechen die Finanzhilferegulungen des Landes den verfassungsrechtlichen Vorgaben.“³⁸

Festzuhalten ist zunächst erst einmal, dass sich weder das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt noch das Bundesverfassungsgericht bisher zum Förderanspruch der Ersatzschulträger nach Art. 28 Abs. 2 der Landesverfassung geäußert haben. Seit 2013 haben sich aber Landesverfassungsgerichte in den Bundesländern Sachsen, Thüringen, Brandenburg und Baden-Württemberg mit den gesetzlichen Vorgaben der dortigen Länder zur Ersatzschulfinanzierung befasst. **In drei von vier Bundesländern (Ausnahme: Brandenburg) kamen die Verfassungsgerichte zu dem Ergebnis, dass die jeweiligen gesetzlichen Finanzhilferegulungen die Ersatzschulen in verfassungswidriger Weise benachteiligen.** Das schon erwähnte Gutachten von Prof. Winfried Kluth, bis Ende 2014 Richter am Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass zahlreiche Regelungen des hiesigen Schulgesetzes zu den Ersatzschulen verfassungswidrig sein dürften.

Das im Bericht außerdem aufgeführte Urteil des OVG Sachsen-Anhalt vom 27.03.13 (3 L 441/10) bezieht sich lediglich auf schulgesetzliche Regelungen zur Finanzhilfe aus dem Schuljahr 2003/04. Seit dieser Zeit wurden gerade die gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung der Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt mehrfach in erheblicher Weise geändert, so dass dieses Urteil keine Auswirkungen auf einen Bericht haben kann, der sich auf Haushaltszahlen der Jahre 2013 und 2010 bezieht.

2. In seinem schon mehrfach genannten Rechtsgutachten zur finanziellen Förderung der Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt hat sich der renommierte Verfassungsrechtler Prof. Winfried Kluth (der u.a. auch für Behörden des Landes schon mehrfach gutachterlich tätig war) ebenfalls mit dem Inhalt der bei den ersten Schülerkostenvergleichsberichte der Landesregierung sowie mit dem Entwurf des dritten Berichts (der sich nur in wenigen Punkten von dem Bericht unterscheidet, der dem Landtag von der Landesregierung am 01.10.14 tatsächlich vorgelegt wurde) befasst. Er führt in seinem Gutachten hierzu u.a. folgendes aus:³⁹
- a.) „Ein entsprechender Bericht wurde bislang zweimal vorgelegt und entsprach – ohne dass hier auf Einzelheiten einzugehen ist – in vielen Punkten nicht den gesetzlichen Anforderungen. So fehlt es an einer klaren Kostenermittlung getrennt nach den einzelnen Schulformen.“⁴⁰
- b.) „Methodisch bedeutet diese Vorgabe, dass sich der Bericht an den tatsächlich getätigten Ausgaben (Aufwendungen) für die einzelnen Schulformen orientieren muss. Diese Verpflichtung hat Auswirkungen auf die Haushaltsführung und Dokumentation. Sie ist so zu gestalten, dass die für den Bericht erforderlichen Daten abrufbar sind. Das Land kann sich nicht darauf berufen, dass eine Kostenermittlung nicht möglich ist, weil die erforderlichen Informationen nicht ermittelbar sind, weil eine getrennte Zuordnung nicht möglich ist.“⁴¹
- c.) „Die gesetzliche Vorgabe, die Darstellung an den tatsächlichen Kosten zu orientieren, verlangt lediglich, dass diese ermittelt und dargestellt werden. Dies muss getrennt nach den Schulformen erfolgen. **Von dieser Vorgabe lässt das Gesetz keine Abweichungen zu.**“⁴²

d.) „Problematisch sind zudem im Entwurf für den aktuellen Bericht die Korrekturen bei der Kostenberechnung, weil es insoweit an tragfähigen Begründungen und Nachweisen fehlt. Das betrifft zunächst die Herausnahme von Mehrbelastungen auf Grund des demografischen Wandels, konkret die Altersteilzeit, Personalüberhänge und geringere Klassenstärken. Es handelt sich dabei um Phänomene, die nicht auf den Bereich der öffentlichen Schulen beschränkt sind.“⁴³

e.) „Die bisherige Berichterstattung nach § 18g SchulG-LSA ist aus mehreren Gründen unzureichend. Sie genügt nicht der gesetzlichen Vorgabe, die Kosten gesondert nach den Schulformen auszuweisen. Soweit dies damit begründet wird, dass die entsprechenden Daten nicht zugänglich sind, weist dies auf einen Organisationsmangel her, der durch das Land abzustellen ist.“⁴⁴

3.

a.) Das Statistische Bundesamt veröffentlicht jährlich einen Bericht unter der Überschrift „Bildungsausgaben: Ausgaben je Schüler/in“.⁴⁵ Zur Methodik hinsichtlich der Gewinnung der hierfür zu verwendenden Kennzahlen haben Mitarbeiter des Statistischen Bundesamtes bereits im Jahr 2007 einen Aufsatz veröffentlicht.⁴⁶ Auch das Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt verweist in seinem aktuellen „Bildungsbericht 2015 Sachsen-Anhalt – Die Bildungslandschaft in Zahlen und Fakten“ auf die Ergebnisse der bisherigen o.g. Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes.⁴⁷

Die hier ausgewiesenen durchschnittlichen staatlichen schülerbezogenen Kosten für Sachsen-Anhalt unterscheiden sich überaus deutlich von den Schülerkosten, die das Land Sachsen-Anhalt in seinem jüngsten § 18g-Bericht auf S. 10 angegeben hat. Beispielsweise werden im § 18g-Bericht die entsprechenden Schülerkosten im Grundschulbereich auf jährlich 4.785,81 beziffert, während das Statistische Bundesamt für das Jahr 2012 die durchschnittlichen staatlichen Grundschul-Schülerkosten mit 6.600 angegeben hat (plus 38 Prozent gegenüber § 18g-Bericht!). Zur besseren Darstellung verweise ich auf den beigefügten Anhang A, aus dem deutlich wird, wie stark die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Schüler/innen staatlicher und freier Schulen in Sachsen-Anhalt tatsächlich differieren. Diese Veröffentlichungen hat das Land aber bei seinen bisherigen § 18g-Berichten nicht einmal erwähnt. Auf die Parlamentarische Anfrage der Abgeordneten Prof. Claudia Dalbert (B'90/Die Grünen) zum aktuellen § 18g-Bericht erklärte die Landesregierung stattdessen: „Diese Berichte des Statistischen Bundesamtes eignen sich nicht für die Bewertung, ob bei weiterem Beibehalten der Bemessungsgrundlagen aus § 18a Abs. 3 SchulG-LSA der Bestand des Ersatzschulwesens evident gefährdet wäre. ... Der Bericht des Statistischen Bundesamtes bezieht die jährlichen Investitionskosten der öffentlichen Schulträger in die Kostendarstellungen ein. Ein Vergleich dieser höheren Kosten mit den gewährten Schülerkostensätzen kann deshalb nicht zu einem verwertbaren Ergebnis gemäß den Festlegungen im Schulgesetz führen.“⁴⁸ Die Landesregierung negiert also bewusst externe wissenschaftliche Untersuchungen zu den Schülerkosten in Sachsen-Anhalt mit höchst fadenscheinigen Begründungen, die weder die Gesetzeslage von § 18g SchulG-LSA noch die Verfassungsrechte der freien Schulen nach Art. 28 Abs. 2 der Landesverfassung widerspiegeln.

b.) Im Übrigen werden nach einer noch aktuelleren Studie der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder die 2012er Schülerkosten im Grundschulbereich in Sachsen-Anhalt sogar mit **durchschnittlich 7.300 €** angegeben.⁴

c.) Bereits im Jahr 2007 legte das bereits erwähnte Steinbeis-Transferzentrum Heidenheim eine Studie vor, die sich ebenfalls mit den schülerbezogenen Kosten der staatlichen Schulen in Sachsen-Anhalt befasste. Diese Studie wurde nachfolgend von verschiedenen namhaften Organisationen in eigenen Pu-

blikationen verwendet, beispielsweise vom Institut der Deutschen Wirtschaft Köln.⁵⁰ **Im Ergebnis stellt die Steinbeis-Studie dar, dass die tatsächlichen staatlichen Schülerkosten noch deutlich höher sind, als bisher vom Statistischen Bundesamt angegeben.** Die Studie bezieht sich allerdings auf das Haushaltsjahr 2004. Die wichtigsten Zahlen der Studie und die für das Haushaltsjahr 2004 vom Statistischen Bundesamt ermittelten Schülerkosten sind diesen Ausführungen im Anhang B in vergleichender tabellarischer Form beigelegt.

- d.) Abschließend sei noch auf das **Gesetzgebungsverfahren** zum inzwischen beschlossenen **neuen Sächsischen Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG)** verwiesen. Hier hatte sich der Gesetzgeber im Ergebnis des bereits am Anfang erwähnten Urteils des Verfassungsgerichtshofes Sachsen vom 15.11.13 erstmals darum bemüht, die Sachkosten der staatlichen Schulen nach wissenschaftlichen Methoden zu ermitteln. So heißt es im Gesetzesentwurf der sächsischen Landesregierung vom 25.03.15 u.a.: „*Der Sachausgabenanteil ist auf der Grundlage der Haushaltsrechnung der Kommunen und des Freistaates anhand der tatsächlichen Ausgaben für das Schulwesen in öffentlicher Trägerschaft empirisch ermittelt worden. Für die Ausgaben der Kommunen wurde dabei auf die Daten des Statistischen Landesamtes zurückgegriffen. Berechnet wurden Durchschnittswerte auf Basis der aktuellsten Daten für jeweils drei vergangene Haushaltsjahre. Bei den Ausgaben für Investitionen wurde der Durchschnittswert aus zehn Haushaltsjahren berechnet, um mögliche Unwuchten auszugleichen.*“⁵¹ Im Ergebnis erhalten nun die sächsischen Ersatzschulen – je nach Schulform – doppelt bis fast fünfmal so hohe Sachkostenzuschüsse wie aktuell die Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt (s. Anhang C). Es ist meines Erachtens nicht davon auszugehen, dass die realen Sachkosten (dazu gehören z.B. die Energie- und Materialkosten) im Freistaat Sachsen so viel höher sein sollten als in Sachsen-Anhalt. In unserem Bundesland hat sich hingegen die Landesregierung noch nie ernsthaft darum bemüht, diese Kostenposition sachgerecht zu ermitteln.

4. Außerdem sei noch auf folgende Argumentationen des VDP Sachsen-Anhalt verwiesen, durch die Aussagen des jüngsten § 18g-Berichts ebenso in Frage gestellt werden:

- a.) Laut der zum letzten § 18g-Bericht gehörenden Anlage 5 wandte das Land Sachsen-Anhalt im Haushaltsjahr 2012 insgesamt 83.232.963,90 € für alle hiesigen allgemein- und berufsbildenden Ersatzschulen auf. Unter Berücksichtigung der Zahlen des Statistischen Bundesamtes für die Schuljahre 2011/12 und 2012/13 besuchten im Haushaltsjahr 2012 durchschnittlich 20.615 Schüler/innen die genannten Ersatzschulen.⁵ Somit ergibt sich **rechnerisch für jede(n) Schüler/in einer Ersatzschule eine Jahressumme von 4.037,50 €**, die das Land im Haushaltsjahr 2012 aufgebracht hat.

Ebenfalls im Haushaltsjahr 2012 gab die öffentliche Hand aber laut Angaben des Statistischen Bundesamtes vom 19.03.15 im Durchschnitt **7.400** für jede(n) Schüler/in einer staatlichen allgemein- und berufsbildenden Schule in Sachsen-Anhalt aus.⁵ Das bedeutet: Für die Schüler/innen der Ersatzschulen in freier Trägerschaft brachte das Land Sachsen-Anhalt **nur 54,6 Prozent des Betrages auf, der im gleichen Haushaltsjahr im Durchschnitt für eine(n) Schüler/in einer vergleichbaren staatlichen Schule durch die öffentliche Hand aufgewendet wurde.**

Dies ist deshalb ebenso bemerkenswerter, weil bei diesem Kostenvergleich auch noch zu berücksichtigen ist, dass die freien Schulen im berufsbildenden Bereich fast ausschließlich die wesentlich kostenintensiveren vollzeitschulischen Bildungsgänge abgedeckt haben, während bei den staatlichen Schulen diesbezüglich die (wesentlich preiswerteren) dualen Ausbildungsgänge dominierten.

Berücksichtigt man also nach der zuvor erläuterten Rechnung, dass das Land im Haushaltsjahr 2012 durchschnittlich 3.362,50 € weniger für jede(n) Schüler/in einer freien Schule ausgab, als die öffentliche Hand für jede(n) Schüler/in einer vergleichbaren staatlichen allgemein- und berufsbildenden Schule, kommt man zu dem Ergebnis, dass im genannten Haushaltsjahr die freien Schulen das Land Sachsen-Anhalt sowie dessen Landkreise und Kommunen um ca. 69,3 Mio.€ entlastet haben.

- b.) Immer wieder verweist der § 18g-Bericht der Landesregierung auf angebliche „Sonderbelastungen“ des staatlichen Schulwesens, die bei den Ermittlungen der staatlichen Schülerkosten minimierend wirken müssten. Wenn man einmal davon absieht, dass der Wortlaut des § 18g SchulG-LSA keinen Anhaltspunkt für ein derartiges Vorgehen der Landesregierung bietet und die Landesregierung zu einem großen Teil keine Begründungen dafür liefert, warum die aufgeführten „Sonderbelastungen“ nicht auch die freien Schulen treffen (s. auch Zitat von Prof. Winfried Kluth unter Punkt 2d. dieser Ausarbeitung) wäre es bei einer konsequenten Anwendung der Sonderbelastungstheorie der Landesregierung nur fair, auch die **finanziellen Zusatzbelastungen** zu benennen, die **nur die freien Schulen betreffen**.

Dazu gehören u.a.:

- Überbrückung einer nunmehr ausnahmslosen (mindestens) dreijährigen Wartefrist bis zur erstmaligen und nicht rückwirkenden Gewährung der Finanzhilfe durch das Land ® hierfür sind in der Regel Kreditaufnahmen durch die Ersatzschulträger in mindestens sechstelliger Höhe notwendig
- aus den Kreditaufnahmen folgen in der Regel erhebliche Zinsbelastungen und Bürgschaftskosten für die Schulträger (belasten Schulträger oft über einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren)
- Kosten für Gründung des freien Schulträgers (z.B. gGmbH) sowie für Eintragungen im Vereins- oder Handelsregister
- stetig steigende Gebühren für Schul- und Lehrerergenehmigungen⁵⁴
- Kosten für globale Lehrkräftesuche, Werbungskosten (Schüler/innen werden freien Schulen ja nicht zugewiesen)
- vollständige Eigenfinanzierung des besonderen pädagogischen Profils
- Schulgeldausfall/Schulgeldverzicht aus Gründen des Sonderungsverbot nach den Besitzverhältnissen der Eltern (bisher keine Erstattung des Schulgeldausfalls durch das Land)
- Kosten für kaufmännische Buchführung, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer
- Eigenfinanzierung des Ganztagschulbetriebs
- Kosten für Verwaltungsberufsgenossenschaft (Lehrkräfte freier Schulen können derzeit nicht über die wesentlich preiswertere Gemeindeunfallversicherung mitversichert werden)
- bisher keine Berücksichtigung der freien berufsbildenden Schulen bei Schulbauförderungen
- geringere Finanzierung der pädagogischen Mitarbeiter⁵⁵
- Eigenleistungen der Schülereltern
- oft höhere Energie-, Straßenausbau- und Mietkosten (staatl. Schulträger erhalten oft Sonderkonditionen bei kommunalen Energieunternehmen und werden z.B. zu Straßenausbaubeiträgen meist gar nicht herangezogen)
- Kosten für Schulzertifizierungen und –evaluationen
- nehmen freie Schulen aktuell schulpflichtige Flüchtlinge auf, erhalten sie derzeit keine gesonderte Unterstützung analog den sog. „Willkommensklassen“, in denen im staatlichen Bereich mit Hilfe zusätzlich eingestellter Lehrkräfte Grundkenntnisse der deutschen Sprache vermittelt werden
- ganz aktuell droht exklusiv den freien Schulträgern, die sich in der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 um EFRE-Mittel für die energetische Schulbausanierung bemühen, eine Reduzierung der jeweiligen Fördersummen um die durch die Sanierung erreichten Energieeinsparungen

- c.) In einem besonderen Maße läuft die folgende Vorgehensweise der Landesregierung bei der Berichterstattung dem Sinn und Zweck von § 18g SchulG-LSA zuwider:

Alle Ausgaben, die das Land ausschließlich nur für staatliche Schulen vorsieht (von denen es also die freien Schulen aus fiskalischen Gründen von vornherein ausgrenzt), werden als vermeintliche „Sonderbelastungen“ des staatlichen Schulwesens erfasst und von den zu ermittelnden tatsächlichen Kosten der staatlichen Schulen einfach wieder abgezogen. **Damit werden die freien Schulen gleich in doppelter Weise benachteiligt.**

Exemplarisch hierfür sei auf S. 7, Punkt g. des § 18g-Berichts verwiesen, wo „Korrekturen hinsichtlich des Einsatzes pädagogischer Mitarbeiter an Ganztagschulen“ vorgenommen werden.

Laut Runderlass vom 04.04.07 erhalten staatliche Schulen in Sachsen-Anhalt für ihren Ganztagschulbetrieb je Schüler/in 0,085 zusätzliche Lehrerwochenstunden zugewiesen sowie in aller Regel eine(n) zusätzliche Mitarbeiter/in je Klassenzug, um **den mit dem Ganztagschulbetrieb einhergehenden erhöhten Personalaufwand** bewältigen zu können. Teilweise wurde zwar an einigen staatlichen Schulen die Anzahl der als „Ganztagszuschlag“ zugewiesenen Lehrerwochenstunden halbiert. Dafür aber erhielten die betroffenen Schulen als Kompensation jeweils 2.000 je nicht zugewiesener Lehrerwochenstunde. Im Schuljahr 2014/15 wurden den staatlichen Ganztagschulen auf dieser Basis insgesamt 1.335.990 zusätzlich zugewiesen.⁵

Bei den freien Schulen hingegen bleibt der durch den Ganztagschulbetrieb anfallende erhöhte Personal- und Sachaufwand bei der Finanzhilfeberechnung bisher vollständig unberücksichtigt. Falls sie als gebundene Ganztagschulen arbeiten, dürfen sie für die mit dem Ganztagschulbetrieb einhergehenden zusätzlichen finanziellen Aufwendungen nach der Rechtsauffassung des Kultusministerium noch nicht einmal erhöhte Schulgelder verlangen, wenn hierdurch die vom Ministerium angenommene Grenze von 150 je Schüler/in und Monat überschritten werden würde.

Dies gilt selbst für diejenigen Schulformen, in denen mittlerweile alle staatlichen Schulen einen Ganztagschulbetrieb vorhalten (ist zum Beispiel im Bereich der Gesamtschulen gegeben).

Die Ausklammerung dieser objektiven Kostenpositionen bei den staatlichen Schulen macht aus der Sicht des VDP Sachsen-Anhalt die besondere Benachteiligung der freien Schulen bei der Berichterstellung deutlich.

Gleiches gilt für die im Bericht (auf S. 7 unter h.) vorgenommene „Korrektur“ im Zusammenhang mit „Sonderbelastungen“ des staatlichen Schulwesens. Dazu gehören nach Auffassung des Berichtstatters u.a. „Zusatzbedarfe“, Anrechnungen, Ermäßigungen und Stunden außerhalb der regulären Stundentafel, beispielsweise Lehrerwochenstunden für den Religions- und Ethikunterricht, Förderstunden für Ausländerkinder, Russisch als dritte Fremdsprache, bilingualer Unterricht, Ganztagsangebote oder genehmigte inhaltliche Schwerpunkte. **Alle diese zusätzlichen Leistungen werden von der Mehrzahl der freien Schulen ebenfalls angeboten, oftmals sogar mit einem höheren Stundenvolumen als an den staatlichen Schulen.** Bei der Berechnung der Finanzhilfe für die Ersatzschulen aber bleiben diese „Sonderbelastungen“ häufig ebenso unberücksichtigt, wie bei dem von der Landesregierung vorgelegten Bericht über die tatsächlichen Schülerkosten an den staatlichen Schulen.

- d.) Hinsichtlich der auf S. 8 unter Pkt. 6 im Bericht vorgenommenen „Korrektur“ für das „Vorhalten einer wohnortnahen Schule“ wird es nicht besser. Bei der Berechnung der staatlichen Schülerkosten

im Bereich der Grund- und Sekundarschulen sollen offenbar nicht die tatsächlich bestehenden Klassenfrequenzen im untersuchten Haushaltsjahr berücksichtigt werden, sondern die **Klassenfrequenzen der Schuljahre 1992 bis 1996**.⁵⁷ Es wird also **auf Zahlen zurückgegriffen, die durchschnittlich 20 Jahre alt sind und die nichts mit den heutigen Lernbedingungen an den staatlichen Schulen zu tun haben**. Unabhängig davon, dass auch dieses Vorgehen **in eklatanter Weise gegen den Regelungsinhalt des § 18g SchulG-LSA verstößt**, sei darauf hingewiesen, dass die freien Schulen in Sachsen-Anhalt ebenfalls von den dargestellten demografischen Verwerfungen betroffen sind. So gingen die Schülerzahlen an den freien berufsbildenden Schulen in Sachsen-Anhalt demografiebedingt von 9.445 (Schuljahr 2007/08) auf 7.421 (Schuljahr 2014/15) um 21,4 Prozent zurück.⁵⁸

- e.) Als letzten Punkt möchte ich nun auf **die von der Landesregierung extra für den § 18g-Bericht kreierte „Mehrschülerregelung“**⁵⁹ eingehen, die ebenfalls in besonderer Weise dokumentiert, wie bei der Berichterstellung die Vorgaben des § 18g SchulG-LSA in gesetzeswidriger Weise so manipulativ umgesetzt werden, dass bei den Landtagsabgeordneten der Eindruck erweckt wird, die Finanzhilfe für die freien Schulen würde teilweise sogar die schülerbezogenen Kosten der staatlichen Schulen übersteigen.⁶⁰

Nach § 18a Abs. 1 SchulG-LSA wird die Finanzhilfe nicht grundsätzlich für alle Schüler/innen an finanzhilfeberechtigten Ersatzschulen gezahlt, sondern höchstens für die Schülerzahl je Jahrgangsstufe, die die durchschnittliche Klassenfrequenz an vergleichbaren staatlichen Schulen nicht um mehr als 20 Prozent überschreitet. Es handelt sich hierbei also um eine **Einschränkung der Finanzhilfe**. So zahlte das Land allein im Schuljahr 2013/14 für 137 Schüler/innen allgemeinbildender und 82 Schüler/innen berufsbildender Ersatzschulen überhaupt keine Finanzhilfe, obwohl diese an finanzhilfeberechtigten Schulen lernten.⁶¹ **Eine derart benachteiligende Regelung für die Ersatzschulen gibt es in keinem anderen Bundesland!**

Bei der Klassenfrequenz handelt es sich nämlich nicht um die in aller Regel in den verschiedenen schulformbezogenen Organisationserlassen geregelten Schülerhöchstzahlen je Klasse („Klassenteiler“), sondern um die durchschnittlichen Schülerzahlen an den staatlichen Schulen. Dies bedeutet natürlich, dass es auch an den staatlichen Schulen unseres Bundeslandes zahlreiche Klassen gibt, in denen die dortige Schülerzahl die durchschnittliche Klassenfrequenz der jeweiligen Schulform zum Teil erheblich überschreitet.

Zu berücksichtigen wäre nach dieser Logik der Landesregierung dann aber auch zwingend, dass in Sachsen-Anhalt an vielen freien Schulen die **durchschnittlichen Klassenfrequenzen** deutlich **unterschritten** werden, was dann eher zu einer „Minderschüler“- als zu einer „Mehrschülerklausel“ führen dürfte. Im Schuljahr 2013/14 überstieg bei den Ersatzschulen nur im Grundschulbereich die durchschnittliche Klassenfrequenz die der staatlichen Schulen (und zwar minimal um 0,1 Schüler/innen je Klasse). **In allen anderen Schulformen wiesen die staatlichen Schulen größtenteils ganz erheblich höhere Klassenfrequenzen auf als die vergleichbaren freien Schulen, wie durch die Anlage 2 zur Antwort der Landesregierung auf die bereits mehrfach zitierte Anfrage der Abgeordneten Prof. Claudia Dalbert eindrucksvoll dokumentiert wird**.⁶² Dabei wurden die durchschnittlichen Klassenfrequenzen der freien Schulen in der Bandbreite von 0,3 Schüler/innen (Gymnasium) bis 9,9 Schüler/innen (Berufsschule) durch die staatlichen Schulen überschritten.

Diesen Fakt bewusst ignorierend, verteuerte der Berichtersteller durch die von ihm vorgenommene „Mehrschülerregelung“ die tatsächlich vom Land an die Ersatzschulen gezahlten Schülerkostensätze dennoch fiktiv in gesetzes- und sachwidriger Weise **um bis zu 1.590,16€**.⁶

Diese Vorgehensweise ist besonders problematisch, da sie selbst von interessierten Abgeordneten des Landtages in der Regel nicht durchschaut werden kann.

5. Zusammenfassung:

Obwohl der bislang dritte Bericht der Landesregierung zu § 18g SchulG-LSA deutlich mehr Zahlenmaterial liefert, als seine Vorgänger, verstößt dieser in eklatanter Weise gegen die Vorgaben des § 18g SchulG-LSA. Er **verletzt damit auch ganz erheblich die Rechte des Landtages sowie indirekt die der freien Schulen und deren Schüler/innen.**

Die bisherigen Berichte der Landesregierung wurden von verschiedenen Verbänden, Abgeordneten und Sachverständigen mit zwingenden Argumenten als fehlerhaft und unvollständig eingeschätzt (s. auch Anlage 1 zur Historie des Schülerkostenvergleichsberichts). Es ist dennoch nicht davon auszugehen, dass sich die Landesregierung bzw. das den Bericht eigentlich erstellende Kultusministerium in der kommenden Legislaturperiode dazu durchringen werden, dem Landtag einen objektiven Bericht unter strikter Beachtung der Vorgaben des § 18g SchulG-LSA vorzulegen.

Dafür sprechen u.a. die jüngsten Äußerungen des Pressesprechers des Kultusministeriums in Reaktion auf die Ergebnisse der VDP-Podiumsdiskussion vom 19.11.15. Danach gebe es „ein verlässliches und transparentes Verfahren zur Ermittlung der Kosten“. Und hieran gebe es angeblich auch „keinerlei fundierte Kritik außer vom Verband der Privatschulen“, der ein reiner Interessenverband sei.⁶⁴ Mit vergleichbaren Begründungen werden seit nunmehr knapp 20 Jahren die sachgerechten Argumentationen aller, die sich intensiver mit den von der Landesregierung vorgelegten Berichten befasst haben, „abgebügelt“.

Vor diesem Hintergrund wendet sich der VDP Sachsen-Anhalt mit einer Petition an den Landtag, um zu erreichen, dass dieser ein eigenes objektives Gutachten bei einem externen Sachverständigen in Auftrag gibt, um erstmals realistische Schülerkostenvergleichszahlen im Sinne von § 18g SchulG-LSA zu erhalten. Im Anschluss daran können dann die Gespräche mit den Vertretern der freien Schulen aufgenommen werden, um zu diskutieren, ob und in welcher Form die Finanzhilferegeln des Schulgesetzes überarbeitet werden müssten.

Falls dieses Gutachten tatsächlich vom Landtag in Auftrag gegeben werden sollte, wäre es aus unserer Sicht dringend geboten, dem/der Gutachter/in auch die in dieser Petition aufgeführten Argumentationen des VDP Sachsen-Anhalt vorzulegen, damit diese unabhängig und objektiv mitbewertet werden können.

Verantwortlich für Ausarbeitung:

Jürgen Banse

- Geschäftsführer -

Anhänge A bis C

¹ GVBl. LSA 1996, S. 264 ff.;

² Andreas Reich „Schulgesetz Sachsen-Anhalt“-Kommentar, 2. Auflage, Bad Honnef 2006, § 18g, S. 228 f.;

³ GVBl. LSA 2005, S. 46 ff.

⁴ Landtags-Drs. 3/5057 vom 09.10.2001, Antwort zu Frage 8.23;

⁵ Landtags-Drs. 4/1271;

⁶ Klaus Wolff „Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt“ – Kommentar (Loseblattsammlung), Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden, § 18g;

⁷ Antje Bartels „Das Schulrecht in Sachsen-Anhalt“ – Loseblattsammlung, Carl Link Verlag, Abschnitt 10.01, § 18g, S. 28;

⁸ s. Reich (ebenda), s. 229;

⁹ Alle genannten Kommentare wurden von Personen erstellt, die sich zum Zeitpunkt der Veröffentlichung im Landesdienst befanden;

¹⁰ § 18a Abs. 2 SchulG-LSA lautete zum Zeitpunkt der Debatte: „Die Finanzhilfe umfasst 90 v.H. der laufenden Personalkosten vergleichbarer öffentlicher Schulen als Personalkostenzuschuss sowie einen Sachkostenzuschuss. ...“;

¹¹ Plenarprotokoll 5/28 vom 12.10.2007, S. 1876;

¹² Plenarprotokoll 5/28 vom 12.10.2007, S. 1878;

¹³ Plenarprotokoll 5/28 vom 12.10.2007, S. 1880;

¹⁴ Landtags-Drs. 5/3025;

¹⁵ Landtags-Drs. 6/3470;

¹⁶ Eisinger/Warndorf/Feldt, ISBN 978-3-8334-8341-7;

¹⁷ s. insbesondere S. 34-38 des Gutachtens

¹⁸ Az: Vf. 25-II-12

¹⁹ Bericht nach § 18g SchulG-LSA vom 01.10.14, S. 10;

²⁰ Bericht, S. 3;

²¹ Prof. Dr. Winfried Kluth „Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts, insbesondere der finanziellen Förderung, in Sachsen-Anhalt unter Berücksichtigung von Artikel 28 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt“, Halle/Saale 2014, S. 42 ff.;

²² Bericht, S. 3;

²³ Bericht, S. 3;

²⁴ Bericht, S. 3;

²⁵ Eisinger/Warndorf/Feldt „Schülerkosten in Sachsen-Anhalt“, 2007, ISBN 978-3-8334-8341-7, S. 121 f.;

²⁶ s. beispielhaft letzten Bericht vom 30.10.15, S. 5 (Landtags-Drs. B-W 15/7640);

²⁷ Bericht, S. 4;

²⁸ Bericht, S. 10, Tabellen unten

²⁹ Bericht, S. 4;

³⁰ Landtags-Drs. 6/3707

³¹ Bericht, S. 5;

³² Nach Auffassung der Kultusverwaltung zählen die Kosten für das nichtpädagogische Personal grundsätzlich zu den Sachkosten.;

³³ Folgt aus der Anlage 1, S. 3 des Berichts („Maßgebliche“ Personalkosten dividiert durch „maßgebliche“ Sachkosten des Landes);

³⁴ Bericht, S. 5;

³⁵ Bericht, S. 5;

³⁶ Bericht, S. 7;

³⁷ Bericht, S. 11;

³⁸ Bericht, S. 11;

³⁹ Gutachten, S. 34 ff.;

⁴⁰ Gutachten, S. 36;

⁴¹ Gutachten, S. 37;

⁴² Gutachten, S. 37;

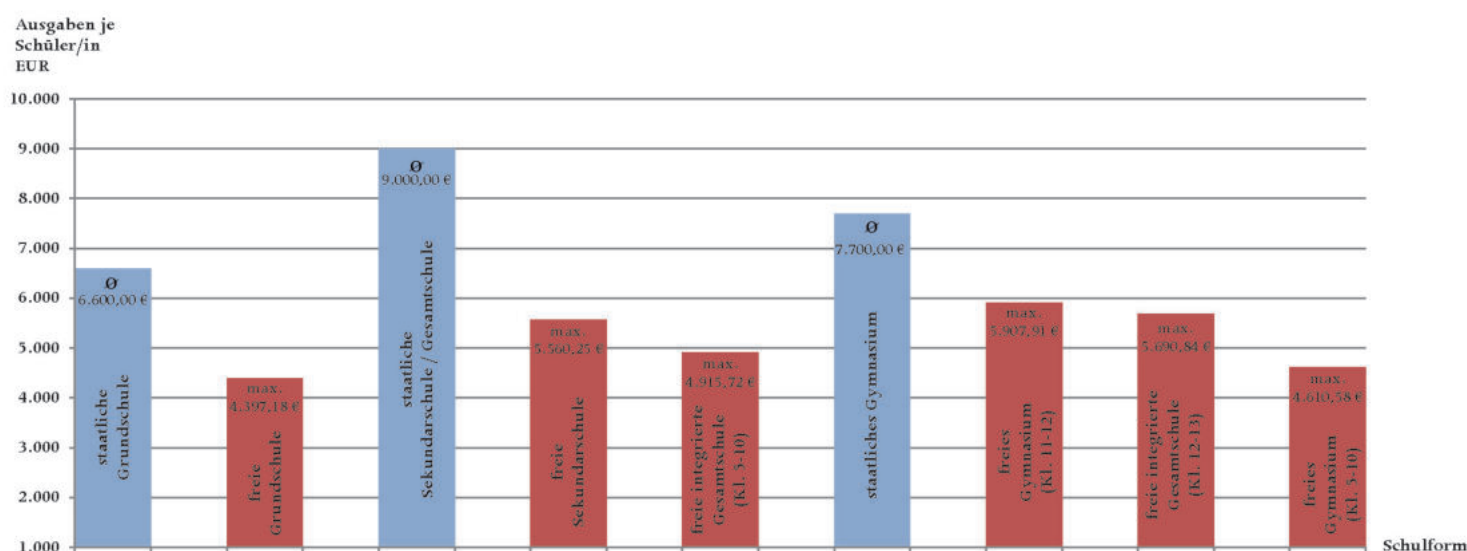
⁴³ Gutachten, S. 38;

⁴⁴ Gutachten, S. 39;

⁴⁵ Der letzte Bericht wurde am 19.03.15 für das Haushaltsjahr 2012 veröffentlicht.;

⁴⁶ Hetmeier/Wilhelm/Baumann „Methodik zur Gewinnung der Kennzahl Ausgaben öffentlicher Schulen je

**DURCHSCHNITTliche AUSGABEN DES LANDES UND DER KOMMUNEN
IN SACHSEN-ANHALT FÜR SCHÜLER/INNEN
AN STAATLICHEN UND FREIEN SCHULEN IM JAHR 2012***



* Die Kostenangaben zu den staatlichen Schulen beruhen auf einer Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes („Bildungsausgaben: Ausgaben je Schüler/-in 2012“, veröffentlicht: 19.03.2015). Die Kostenangaben zu den freien Schulen beruhen auf den veröffentlichten endgültigen Schülerkostensätzen für das Schuljahr 2012/13 (RdErl. des MK vom 16.08.13, SVBl. LSA 9/2013, S. 215 ff.). Schulen in freier Trägerschaft erhalten während der ersten drei Jahre ihres Betriebs in aller Regel keine Finanzhilfe durch das Land (überhaupt keine Ausnahmen von der Wartefrist mehr seit dem Schuljahr 2013/14). Anschließend erhalten sie einen sog. Schülerkostensatz (SKS), der im Schuljahr 2012/13 je Schüler/in nur innerhalb der Kappungsgrenze des § 18a Abs. 1 S. 2 SchulG-LSA sowie bei Schulen, die ihren Schulbetrieb bis zum 01.08.2007 aufgenommen haben, in der angegebenen Höhe gewährt wurde. Schulen, die ihren Schulbetrieb erst nach dem 01.08.2007 aufgenommen haben, erhalten nach dem Ablauf der Wartefrist eine nochmals reduzierte Finanzhilfe (z.B. Sekundarschule nur 5.039,00€ statt 5.560,25€). In der maximalen Finanzhilfesatzhöhe für freie Grundschulen sind die (nicht an alle freien Grundschulen ausgereichten) Zusätze für das Vorhalten einer verlässlichen Öffnungszeiten sowie für eine präventive sonderpädagogische Förderung in der Schuleingangsphase bereits enthalten. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Finanzhilfesätze für die freien Schulen im Schuljahr 2011/12 (= 7 Monate im Haushaltsjahr 2012) niedriger als im Schuljahr 2012/13 (= 5 Monate im Haushaltsjahr 2012) waren.

Der hier vorliegende Vergleich berücksichtigt somit bei den freien Schulen die maximal vorstellbaren Finanzhilfesätze, bei den staatlichen Schulen hingegen die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler/in.

ENTWICKLUNG DER DURCHSCHNITTLICHEN PRO-KOPF-AUSGABEN DER ÖFFENTLICHEN HAND FÜR SCHÜLER(INNEN) STAATLICHER SCHULEN * UND DER FINANZHILFE FÜR SCHÜLER(INNEN) AN SCHULEN IN FREIER TRÄGERSCHAFT ¹ IM LAND SACHSEN-ANHALT

Schulform/Haushaltsjahr	Durchschnittliche Ausgaben für Schüler staatlicher Schulen *				
	2008	2009	2010	2011	2012
Grundschule	4.900 €	5.600 €	6.500 €	6.700 €	6.600 €
Sekundarschule/Gesamtschule	8.100 €	8.400 €	9.200 €	9.200 €	9.000 €
Gymnasium	7.100 €	8.000 €	7.900 €	8.000 €	7.700 €

Schulform/Haushaltsjahr	Finanzhilfessätze für Schüler freier Schulen nach Ablauf der Wartefrist ¹				
	2008/09 ²	2009/2010 ²	2010/2011 ²	2011/2012 ^{2,3}	2012/2013 ^{2,3}
Grundschule	3.229,67 € bei verlässlicher Öffnungszeit: 3.676,52 €	3.399,34 € bei verlässlicher Öffnungszeit: 3.828,01 €	3.573,70 € bei verlässlicher Öffnungszeit: 4.000,65 €	3.688,23 € bei verlässlicher Öffnungszeit: 4.120,76 € bei zusätzlichem Einsatz von Sonder pädagogen in der Schuleingangsphase: 4.361,20 €	3.723,95 € bei verlässlicher Öffnungszeit: 4.152,87 € bei zusätzlichem Einsatz von Sonder pädagogen in der Schuleingangsphase: 4.397,18 €
Sekundarschule	4.895,50 €	5.160,21 €	5.332,85 €	5.251,91 €	5.560,25 €
Gesamtschule			Kl. 5-10: 4.685,35 €	Kl. 5-10: 4.725,10 € Kl. 11: 4.278,25 €	Kl. 5-10: 4.915,72 € Kl. 11: 4.380,89 € Kl. 12 13: 5.690,84 €
Gymnasium	Kl. 5-10: 4.210,61 € Kl. 11-12: 4.863,41 €	Kl. 5-10: 4.454,50 € Kl. 11-12: 5.301,44 €	Kl. 5-10: 4.610,00 € Kl. 11-12: 5.727,66 €	Kl. 5-10: 4.601,38 € Kl. 11-12: 5.822,68 €	Kl. 5-10: 4.610,58 € Kl. 11-12: 5.907,91 €

**SOVIEL WURDEN JE SCHÜLER/IN EINER SCHULE IN FREIER TRÄGERSCHAFT DURCHSCHNITTlich WE-
NIGER AUSGEGEBEN ALS FÜR JEDE(N) SCHÜLER/IN EINER STAATLICHEN SCHULE IN SACHSEN-ANHALT:**

Schulform/Schuljahr	Differenz zwischen Ausgaben für Schüler staatlicher und freier Schulen ¹				
	2008/09 ²	2009/10 ²	2010/11 ²	2011/12 ^{2,3}	2012/13 ^{2,3}
Grundschule	1.223,48 € bis 1.670,33 €	1.771,99 € bis 2.200,66 €	2.439,35 € bis 2.916,30 €	2.338,80 € bis 3.011,77 €	2.202,82 € bis 2.876,05 €
Sekundarschule	3.204,50 €	3.239,79 €	3.867,15 €	3.948,09 €	3.439,75 €
Gymnasium	2.236,59 € bis 2.889,39 €	2.608,56 € bis 3.545,50 €	2.172,34 € bis 3.290,00 €	2.177,32 € bis 3.398,62 €	1.792,09 € bis 3.089,42 €

* Quelle: Statistisches Bundesamt („Bildungsausgaben: Ausgaben je Schüler/in“)

- 1 Finanzhilfe laut Schulverwaltungsblatt LSA; Finanzhilfe je Schüler/in wird i.d.R. erstmalig 3 Jahre nach Aufnahme der Tätigkeit der Ersatzschule gezahlt; wird „Kappungsgrenze“ i. S. von § 18 a Abs. 1 S. 2 SchulG-LSA überschritten, wird für die entsprechenden „überzähligen“ Schüler keine Finanzhilfe gezahlt
- 2 Ersatzschulen, die ihren Schulbetrieb erst nach dem 01.08.2007 aufgenommen haben, erhalten nochmals deutlich reduzierte Schülerkostensätze (SKS); Bsp.:
Schuljahr 2012/13 endgültiger SKS für Sekundarschulen: Aufnahme des Schulbetriebs bis zum 01.08.07 = 5.568,25€ ; Aufnahme des Schulbetriebs nach dem 01.08.07 = 5.039,00€ → Differenz = - 521,25€ je Schüler/in
- 3 Im Schuljahr 2011/12 wurde freien Grundschulen erstmalig ein gesonderter Zuschuss für eine präventive sonderpädagogische Förderung in der Schuleingangsphase (Klassen 1 und 2) gewährt, wenn diese den Einsatz von „Sonderpädagogen“ nachweisen konnten.

DURCHSCHNITTliche AUSGABEN DES LANDES UND DER KOMMUNEN IN SACHSEN-
ANHALT FÜR SCHÜLER/INNEN AN STAATLICHEN UND FREIEN BERUFSBILDENDEN
SCHULEN IM JAHR 2012 (HIER: VOLLZEITSCHULISCHE BILDUNGSGÄNGE): VERSUCH
EINER BERECHNUNG DURCH DEN VDP SACHSEN-ANHALT

a.) Staatliche Schulen

- Durchschnittliche Ausgaben für Schüler/innen staatlicher berufsbildender Schulen: 4.300 €/ Jahr ¹
- darunter: Berufsschulen im dualen System: 3.000 €/ Jahr ¹
- Gesamtanzahl der Schüler/innen an staatlichen berufsbildenden Schulen: 43.419 ²
- darunter: Anzahl der Schüler/innen an staatlichen Berufsschulen im dualen System: 31.474 ²
- ↪ Anzahl der Schüler/innen in anderen staatlichen berufsbildenden Schulformen:

$$43.419 - 31.474 = 11.945$$

- ↪ für 43.419 Schüler/innen (2011: 46.950 Schüler/innen) wurde jeweils ein durchschnittlicher Betrag von 4.300 € pro Schüler/in (2011: 4.200 € pro Schüler/in) und Jahr aufgewendet ↪ insgesamt: 186.701.700 € (2011: 197.190.000 €)

darunter für 31.474 Schüler/innen (2011: 34.514) ein durchschnittlicher Betrag von 3.000 € pro Schüler/in (2011: 2.900 € pro Schüler/in) und Jahr ↪ insgesamt: 94.422.000 € (2011: 100.090.600)

↪ $186.701.700 - 94.422.000 \text{ €} = 92.279.700 \text{ €}$ für verbleibende 11.945 Schüler/innen (2011: 97.099.400 € für verbleibende 12.436 Schüler/innen)

↪ Durchschnittliche Ausgaben für Schüler/innen an nichtdualen staatlichen berufsbildenden Schulformen (vor allem vollzeitschulische Bildungsgänge) im Jahr 2012:

$$92.279.700 : 11.945$$

$$= \underline{7.725,38 \text{ € je Schüler/in und Jahr}}$$

$$(2011: 7.807,93 \text{ €})$$

b.) Maximale Schülerkostensätze (SKS) für Schüler/innen von Berufsfachschulen in freier Trägerschaft im Schuljahr 2012/13 ³:

zwischen 2.859,05 € (BFS Altenpflege, 3 Jahre Vollzeit)

und 7.717,58 € (BFS Gastronomie, 1 Jahr Vollzeit)

Quellenangaben und Erläuterungen:

¹ Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes „Bildungsausgaben: Ausgaben je Schüler/in 2012“ (erschienen im März 2015); hier S. 7, Tabelle 1

² Veröffentlichung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt „Bildung: Berufsbildende Schulen und Schulen für Berufe im Gesundheitswesen, Schuljahr 2012/13“, hier S. 18

³ I) Endgültige SKS für 2012/13 laut RdErl. des MK vom 16.08.2013

II) Berufsbildende Schulen in freier Trägerschaft erhalten während der ersten drei Jahre ihres Betriebes in Sachsen-Anhalt keine Finanzhilfe (keine SKS) durch das Land. Die Wartefrist gilt nach Auffassung des zuständigen Ministeriums für jede einzelne berufliche Fachrichtung an jedem einzelnen Standort des freien Schulträgers gesondert. Anschließend erhalten diese für ihre Schüler/innen einen jährlich neu für jede Fachrichtung berechnete Schülerkostensatz (SKS), wobei die unter b.) angegebenen SKS nur den Ersatzschulen gewährt wurden, die ihren Schulbetrieb bis zum 01.08.07 aufgenommen haben. Ersatzschulen, die ihren Schulbetrieb erst nach dem 01.08.07 aufgenommen haben, erhalten bis zum Schuljahr 2021/22 einen nochmals deutlich reduzierten SKS (s. § 18a Abs. 3 Nr. 4 SchulG-LSA).

Petition Nr. 6-B/00183 vom 17.12.15:

Erwiderung des Petenten zur Stellungnahme des Kultusministeriums vom 09.02.16

Mit Schreiben vom 09.02.16 hat das zuständige Kultusministerium eine Stellungnahme zur o.g. Petition abgegeben. Dabei ist das Ministerium auf einige der durch den Petenten aufgeführten Mängel der bisherigen § 18g-Berichte der Landesregierung eingegangen, insbesondere hinsichtlich des jüngsten vorgelegten Schülerkostenvergleichsberichts vom 01.10.14.¹ Zu verschiedenen Aspekten der Petition hat sich das Kultusministerium allerdings nicht geäußert (z.B. zu den Sonderbelastungen der Ersatzschulen² oder zur von der Landesregierung speziell für den § 18g-Bericht kreierten „Mehrschülerregelung“³), so dass wohl davon ausgegangen werden kann, dass die diesbezüglichen Argumentationen des Petenten auch vom Kultusministerium nicht mehr in Frage gestellt werden.

Die Erwiderung des Petenten bezieht sich auf die wesentlichsten Argumente, derer sich das Kultusministerium bei seiner Bewertung der vorliegenden Petition bedient.

Der Petent wird in seiner Erwiderung jedoch überzeugend darlegen, dass das Kultusministerium mit seiner Stellungnahme eher weitere Argumente dafür geliefert hat, dass ein entsprechender Schülerkostenvergleichsbericht künftig durch einen sachkundigen, unabhängigen und objektiven Dritten vorgenommen werden sollte.

Ein derartiges unabhängiges Gutachten könnte selbstverständlich auch schon jetzt zusätzlich bzw. alternativ zu dem von der Landesregierung in der neuen Legislaturperiode erneut zu erstellenden Bericht in Auftrag gegeben werden, mittelfristig wäre es aber sicherlich sinnvoller (vor allem ressourcenschonender), wenn die bisherige Regelung des § 18g SchulG-LSA durch das Parlament so modifiziert werden würde, dass die Landesregierung im Benehmen mit den hiesigen Interessenvertretern der freien Schulen mindestens einmal pro Legislaturperiode die Erstellung des § 18g-Berichtes durch einen sachkundigen, unabhängigen und objektiven Dritten in Auftrag geben und den so erstellten Bericht dem Landtag vorlegen muss. Der VDP Sachsen-Anhalt hat dieses Anliegen am 16.03.16 auch schon dem Präsidenten des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt im Rahmen eines ausführlichen Gespräches vorgetragen.

Zu den einzelnen Argumenten des Kultusministeriums:

- 1. Es sei eine „nicht nachweisbare Unterstellung“, dass die Landesregierung noch nie den ernsthaften Versuch unternommen haben soll, den Landtag objektiv über die tatsächlichen Kosten im öffentlichen Schulwesen zu berichten.⁴**

In jedem Fall lässt sich zunächst festhalten, dass die Landesregierung dem Landtag noch nie einen Bericht vorgelegt hat, der den Vorgaben des § 18g SchulG-LSA im vollen Umfang entsprochen hat. Dies wird durch das Kultusministerium auch selbst nicht in Frage gestellt, wie beispielhaft den nachfolgenden Passagen der o.g. Stellungnahme zu entnehmen ist:

- „Aus einschlägigen Aufsätzen und Auswertungen zu der Methodik zur Gewinnung der Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“ ist ersichtlich, **dass dem Wunsch nach vergleichbaren und zu schulstatistischen Daten kompatiblen finanzstatistischen Bildungsdaten derzeit nicht entsprochen werden kann.** Insbesondere die der Jahresrechnungsstatistik zugrunde liegenden Haushaltssystematiken sehen nur eine sehr grobe Gliederung des Schulbereichs vor.“⁵

- „Die Ganztags schulbetreuung ist gemäß § 18a SchulG-LSA nicht Bestandteil der Finanzhilfe. Deswegen ist sie im Kostenvergleich bei den öffentlichen Schulen zu korrigieren.“⁶
- „In der Bundesstatistik sind die Kosten für Altersteilzeitregelungen enthalten. ... Die Altersteilzeitregelungen führen zu einem Anstieg der tatsächlichen Ausgaben je Schüler/in. Da es sich bei den Altersteilzeitregelungen um die Reaktion auf eine **spezielle Situation der öffentlichen Schulen** handelt, müssen die dafür anfallenden Ausgaben für freie Schulträger nicht berücksichtigt werden.“⁷
- „Bisher wurden für die Bildungsgänge an den berufsbildenden Schulen keine Berechnungen durchgeführt. ... **Die Probleme der vergleichbaren Berechnung – wie für die anderen Schulformen – konnten nicht ausgeräumt werden.**“⁸
- „Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Ausgaben ergeben sich bei den kommunalen Ausgaben. Hier betrifft es insbesondere die Zuordnung der Ausgaben zu den Kennziffern, die darüber hinaus **nicht ausreichend schulformbezogen** vorliegt.“⁹
- „Eine Abschätzung der **Sonderbelastungen** zeigt, dass die Sonderbelastungen je nach Schulform und Schuljahr ... eine **Größenordnung von über 20 bis 45 v.H. der Personal- und Sachausgaben** erreichen, die für die Schätzung der Ausgaben je öffentlichen Schüler zugrunde gelegt werden. **Es kann dem Land nicht zugemutet werden, diese Ausgaben, die es notgedrungen er Maßen im öffentlichen Schulwesen leisten muss, bei der Finanzhilfe zu berücksichtigen.**“¹⁰

Obwohl es in der Regelung des § 18g SchulG-LSA ausdrücklich heißt, dass die Landesregierung in ihrem Bericht an den Landtag „die im öffentlichen Schulwesen tatsächlich entstehenden Kosten“ für alle Schulformen darzustellen hat, hat die Landesregierung in sämtlichen bisherigen Schülerkostenvergleichsberichten gleich gegen zwei Vorgaben von § 18g SchulG-LSA verstoßen: Es sind hier weder die tatsächlichen (vollständigen) Kosten der staatlichen Schulen benannt, noch hat die Landesregierung jemals entsprechende Zahlen für alle Schulformen vorgelegt.

Zwar hat sich im Laufe der letzten Jahre – insbesondere auf Drängen des VDP Sachsen-Anhalt und der LAG der christlich orientierten Schulen – die Qualität des vorgelegten Schülerkostenvergleichsberichts etwas verbessert und auch der Umfang des vorgelegten Zahlenmaterials erhöht, gleichwohl entspricht auch der letzte vorgelegte § 18g-Bericht in ganz wesentlichen Punkten nicht den gesetzlichen Vorgaben.

In fast schon willkürlicher Weise enthält die Landesregierung dem Landtag bestimmte Kostenpositionen der staatlichen Schulen vor, die nach eigenen Angaben einen Umfang von mehr als 20 bis 45 Prozent der dargestellten staatlichen Schülerkosten (in Bezug auf die Personal- und Sachausgaben) haben. Die baulichen Kosten bzw. die Kosten für die Unterrichtsräume, die ja unzweifelhaft für die staatlichen und freien Schulträger ebenfalls anfallen, werden sogar überhaupt nicht erwähnt. Alle diese Kosten müssen aber die Mitglieder des Landtages kennen, um entscheiden zu können, ob die den Ersatzschulen bisher gewährten Finanzhilfen auch angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA („Anspruch auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Zuschüsse“) angemessen sind oder nicht. Möglicherweise könnte der Landtag im Zuge der Bewertung des § 18g-Berichtes auch zu der Erkenntnis gelangen, dass die Finanzhilfeberechnungsmethodik des Schulgesetzes völlig neu gefasst werden muss. Schon deshalb ist es unerlässlich, dass der Landtag regelmäßig über die vollständigen staatlichen Schülerkosten aller Schulformen informiert wird. Das Kultusministerium hat durch seine Stellungnahme erneut deutlich gemacht, dass es den eindeutigen gesetzlichen Auftrag des § 18g SchulG-LSA auch in der Zukunft nicht in vollem Umfang erfüllen will.

2. Der § 18g-Bericht solle der Landesregierung und dem Landtag „als Grundlage dafür dienen, ob bei weiterem Beibehalten der Bemessungsgrundlagen aus § 18a Abs. 3 SchulG-LSA der Bestand der Institution Ersatzschule evident gefährdet wäre.“¹¹

Auch dieser Ansatz des Kultusministeriums ist falsch. Es beruft sich hierbei auf Teilaspekte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bzw. des Bundesverwaltungsgerichtes. Dabei wird jedoch außer Acht gelassen, dass sich beide obersten Bundesgerichte noch nie mit Fragen eines Schülerkostenvergleichsberichtes und erst recht nicht mit den landesverfassungsrechtlichen **Vorgaben von Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA befasst haben, die deutlich über den Regelungsgehalt von Art. 7 Abs. 4 GG hinausgehen.**¹² Wie wichtig es ist, insbesondere die (erweiterten) landesverfassungsrechtlichen Regelungen im Auge zu behalten, zeigt eindrucksvoll das jüngste **Urteil des Verfassungsgerichtshofes Sachsen** zur dortigen Ersatzschulfinanzierung.¹³ In Sachsen-Anhalt fehlt es bisher zwar noch an einer entsprechenden Entscheidung des hiesigen Landesverfassungsgerichtes, allerdings beurteilt beispielsweise Prof. Winfried Kluth, bis Ende 2014 Richter am Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt und von verschiedenen Landesbehörden aufgrund seiner Expertise bereits mehrfach mit Rechtsgutachten beauftragt,¹⁴ in seinem der Landesregierung bereits seit Oktober 2014 vorliegenden Ersatzschulfinanzierungsgutachten nicht nur den Inhalt der bisherigen § 18g-Berichte, sondern auch zahlreiche gesetzliche Regelungen zur Finanzierung der Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt äußerst kritisch.

Durch ihre Behauptung, dass der § 18g-Bericht dem Landtag lediglich als Anhaltspunkt dafür dienen soll, ob die aktuellen Finanzhilferegelungen den **Gesamtbestand** der allgemein- und berufsbildenden Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt evident gefährdet, ignoriert das Kultusministerium den tatsächlichen Sinn und Zweck der Vorschrift des § 18g SchulG-LSA. Ich verweise diesbezüglich auf den Inhalt der **Anlage 1** zu meiner Petition vom 17.12.15 („Historie des Schülerkostenvergleichsberichts gemäß § 18g SchulG-LSA“).

3. Wie das Kultusministerium selbst ausführt, wurden die bisherigen Berichte stets „um solche Kostenbestandteile bereinigt, die Sonderlasten des öffentlichen Schulwesens darstellen“.¹⁵ Dazu gehören nach Auffassung des Kultusministeriums beispielsweise auch „Ausgaben aufgrund der drastisch sinkenden Schülerzahlen“¹⁶ (sog. demografiebedingte Mehrkosten).

Zunächst sei nochmals darauf hingewiesen, dass eine derartige „Bereinigung“ der Schülerkosten – wie schon unter 1. und 2. sowie in der **Anlage 2** der Petition unter Punkt 4b. bis d. erläutert – nicht den Vorgaben von § 18g SchulG-LSA¹⁷ entspricht, zumal alle Berichte der Landesregierung noch nicht einmal erwähnt haben, dass auch die Träger von Ersatzschulen ganz erhebliche Sonderbelastungen zu tragen haben, die das staatliche Schulwesen nicht kennt.

Darüber hinaus muss in aller Deutlichkeit in Frage gestellt werden, ob es sich bei den in der MK-Stellungnahme aufgeführten Kostenpositionen (s. Anlage 1, S. 2) tatsächlich um „Sonderlasten“ des staatlichen Schulwesens handelt.

Hier werden u.a. die Mehrausgaben aufgrund der **drastisch sinkenden Schülerzahlen** benannt. Richtig ist, dass im allgemeinbildenden Schulbereich die absoluten Schülerzahlen seit 1991/92 lange Zeit kontinuierlich gesunken sind. Zwischen **den Jahren 2009 und 2015** sind jedoch in Sachsen-Anhalt die Schülerzahlen im allgemeinbildenden Bereich wieder von 173.799 auf 188.245 (= + **8,3 Prozent**) angestiegen. Ganz besonders stark ist dieser Anstieg im Bereich der Grundschulen festzustellen. Hier stieg die Anzahl der Schüler/innen von 58.099 im Jahr 2002 auf 69.198 im Jahr 2015, also insgesamt um **19,1 Prozent**.¹⁸

Desweiteren hat das Land Sachsen-Anhalt auf die zurückgehenden Schülerzahlen selbstverständlich mit Schulschließungen reagiert, was zu einer entsprechenden Kosteneinsparung führte. Im Schuljahr

1991/92 besuchten im allgemeinbildenden Bereich 371.644 Schüler/innen insgesamt 1.742 Schulen (**durchschnittlich 213 Schüler/innen je Schule**), im Schuljahr 2014/15 lernten insgesamt 185.351 Schüler/innen an nur noch 883 allgemeinbildenden Schulen (**durchschnittlich 210 Schüler/innen je Schule**).¹⁹ Die Schülerzahl ging somit in Sachsen-Anhalt zwischen 1991/92 und 2014/15 um 50,13 Prozent zurück, die Anzahl der allgemeinbildenden Schulen im gleichen Zeitraum damit korrespondierend um 50,69 Prozent.

Vergleicht man zudem die Entwicklung der durchschnittlichen schulformübergreifenden Klassenfrequenz an den allgemeinbildenden staatlichen Schulen Sachsen-Anhalts, wird man feststellen, dass diese im Jahr 1991 ebenso hoch war wie im Jahr 2014. Sie betrug hier jeweils 18,9 Schüler/innen.²⁰ Hieraus folgt, dass sich auch der Lehrkräfteeinsatz des Landes an die sinkenden (und zuletzt wieder gestiegenen) Schülerzahlen angepasst hat, so dass schon an dieser Stelle die angeblichen demografiebedingten Mehrkosten der staatlichen Schulen in Frage gestellt werden müssen.

Alle Bildungsökonominnen gehen im Übrigen von folgender Faustformel aus: **Je weniger Schüler/innen sich durchschnittlich in einer Klasse befinden, umso höher sind die durchschnittlichen Schülerkosten.** An dieser Stelle lohnt ein Vergleich der durchschnittlichen Klassenfrequenzen an staatlichen und freien allgemeinbildenden Schulen in Sachsen-Anhalt im Schuljahr 2014/15²¹:

Schulform	Klassenfrequenz staatl. Schulen	Klassenfrequenz freie Schulen
Grundschule	19,0	18,8
Sekundarschule	20,3	19,2
Gemeinschaftsschule	20,5	16,2
Gymnasium Sek. I	24,0	23,7
Integr. Gesamtschule Sek. I	24,8	20,5

Aus dieser Gegenüberstellung folgt, dass die freien Schulen im Schuljahr 2014/15 in allen Schulformen geringere Klassenfrequenzen als die staatlichen Schulen aufwiesen, was die bereits erwähnten „Mehrschülerberechnungen“ des Kultusministeriums endgültig ad absurdum führt.

Warum das Kultusministerium angesichts dieser objektiven Datenlage im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung seit Jahren unverändert „Sonderlasten“ des staatlichen Schulwesens ins Feld führt, erschließt sich dem Petenten nicht. Genau diese Herangehensweise hatte auch Prof. Winfried Kluth in seinem o.g. Gutachten kritisiert. Er verwies darauf, dass die von der Landesregierung dargestellten Mehrbelastungen in aller Regel auch die freien Schulen im mindestens gleichen Maße betreffen. Wenn die Landesregierung trotzdem Mehrbelastungen geltend machen wolle, müsse sie einen Nachweis führen, ob und in welchem Umfang die staatlichen Schulträger **tatsächlich** stärker als die freien Träger belastet sind.²² Diesen Nachweis ist die Landesregierung jedoch bis heute schuldig geblieben.

Auch die vom Kultusministerium aufgeführten Ausgaben für Aufgaben, die angeblich nur im „öffentlichen Schulwesen“ anfallen würden,²³ sind so nicht zutreffend.

Selbstverständlich weisen auch viele freie Schulträger besondere inhaltliche Schwerpunkte auf. Sie kümmern sich mindestens ebenso um den Hausunterricht für ihre langfristig erkrankten Schüler/innen und bilden zusätzliche Lerngruppen für Schüler/innen mit Lerndefiziten oder Hochbegabungen wie vergleichbare staatliche Schulen. Ebenso wie Lehrkräfte staatlicher Schulen wirken auch Lehrkräfte

freier Schulen an der Vorbereitung und Durchführung von zentralen Klassen- und Prüfungsarbeiten mit. Zudem halten freie Schulen häufig – wahrscheinlich in einem noch viel stärkeren Maße als die meisten staatlichen Schulen – Stunden außerhalb der regulären Stundentafel vor, u.a. auch dann, wenn es das Kultusministerium „versäumt“, neue Organisationserlasse für einzelne Schulformen mit einem reduzierten Stundenvolumen ordnungsgemäß im Schulverwaltungsblatt bekannt zu machen.²⁴ **Die Besonderheit bei den genannten Zusatzbedarfen liegt jedoch darin, dass die staatlichen Schulen hierfür gesonderte Lehrerwochenstunden oder ersatzweise Geldmittel (z.B. für den Ganztags-schulbetrieb) zugewiesen bekommen, wovon die freien Schulen in aller Regel ausgenommen werden. Die Logik des Kultusministeriums ist dabei folgende:** Alles das, was den staatlichen, nicht aber den freien Schulen zugestanden wird, seien „Sonderbelastungen“ der staatlichen Schulen und zwar unabhängig davon, ob die freien Schulen in der Realität die gleichen oder sogar noch darüber hinausgehende Angebote vorhalten. **Durch diese (unzulässige) Betrachtungsweise bei der Erstellung der § 18g-Berichte werden die freien Schulen also gleich doppelt bestraft.** Ebenso verhält es sich mit den **Ausgaben für die Schulverwaltung** (u.a. Sekretariat, Lohnbuchhaltung, Reparatur + Instandhaltung, Grünflächenpflege), die bei den freien Trägern mindestens im gleichen Maße wie bei den staatlichen Schulträger anfallen (hinzu kommen zudem u.a. Kosten für Steuerberater, kaufmännische Buchführung, Wirtschaftsprüfer: s. auch Übersicht in Petition, Anlage 2, S. 10).

4. „Die Schulen in freier Trägerschaft“ haben einen überproportionalen Anteil, gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtschülerzahl, an Fördermitteln für Baumaßnahmen erhalten.“²⁵

Auch diese Aussage des Kultusministeriums ist insbesondere im Falle einer Langzeitbetrachtung grob falsch.

- Zum einen sei auf die seit langem bestehende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen, wonach alle Ersatzschulen einen verfassungsrechtlichen Anspruch auch auf (teilweise) Förderung der Kosten ihrer Schulräumlichkeiten haben – dies sogar schon während der sog. Wartefrist.²⁶ **Eine solche Förderpflicht sieht das SchulG-LSA jedoch nicht vor, was offensichtlich verfassungswidrig ist. Bisher wurde in Sachsen-Anhalt noch keine berufsbildende Schule in freier Trägerschaft durch Fördermittel für Baumaßnahmen gefördert. Auch der überwiegende Teil der freien allgemeinbildenden Schulen hat in Sachsen-Anhalt noch nie eine entsprechende Förderung erhalten.**
- Bei den vom Kultusministerium dargestellten Fördermaßnahmen handelt es sich spätestens seit dem Jahr 2000 nicht mehr um ausgewiesene Förderprogramme des Landes, sondern die hierfür vorgesehenen Geldmittel kamen/kommen ganz überwiegend entweder von der EU oder vom Bund. **Das Land kann sich nicht darauf berufen, dass es seiner höchstpersönlichen Förderpflicht für die bauliche Ausstattung der freien Schulträger in ausreichendem Maße nachgekommen wäre, indem auch freie Träger in einem überschaubaren Umfang an Schulbauförderprogrammen der EU oder des Bundes teilnehmen konnten (was in der Regel sowieso auch nur auf ausgewählte Träger nach Ablauf der dreijährigen Wartefrist zutraf).** Die Mittelvergabe erfolgt im Übrigen bei derartigen Förderprogrammen nach streng vorgegebenen Förderkriterien, die natürlich auch von einigen freien Schulen erfüllt wurden/werden. Bei dem **aktuell vorgesehenen Förderprogramm STARK III plus EFRE** werden die **freien Schulträger** gegenüber den staatlichen Schulträgern voraussichtlich sogar **im besonderen Maße benachteiligt**, weil nur bei den freien Schulen „Anrechnungen von Betriebskosteneinsparungen“ erfolgen sollen, wodurch die Fördersummen nachträglich ganz erheblich reduziert werden würden.
- Im Übrigen sei auf die alarmierenden Antworten der Landesregierung auf eine Anfrage der Landtagsabgeordneten Claudia Dalbert zum Thema „Sanierung von Schulen in Sachsen-Anhalt“ verwiesen.²⁷ **Aus den Ergebnissen dieser Anfrage wird deutlich, dass die o.g. Behauptung des**

Kultusministeriums, wonach die freien Schulen überproportional bei Förderprogrammen für Baumaßnahmen berücksichtigt worden seien, so nicht haltbar ist.

Betrachtet wurden hierbei die Baufördermaßnahmen in den Jahren 2004 bis 2014:

- 85,6 % der Gesamtmittel (= 461.211.447,58) flossen in die staatlichen allgemeinbildenden Schulen in Trägerschaft der Kommunen und Landkreise in Sachsen-Anhalt.
 - **Lediglich 5,1 % der Mittel (= 27.384.362,06) gingen an Träger von freien allgemeinbildenden Schulen.**
 - Stolze 8,2 % (vor allem angesichts der geringen prozentualen Schülerzahlen) der Mittel (= 44.431.000,00) gingen hingegen an die allgemeinbildenden Schulen in Trägerschaft des Landes Sachsen-Anhalt.
 - 1,1 % der Mittel (= 5.746.541,87) verblieben bei den staatlichen berufsbildenden Schulen; **freie berufsbildende Schulen wurden überhaupt nicht berücksichtigt.**
 - 31 der geförderten staatlichen allgemeinbildenden Schulen haben inzwischen ihren Schulbetrieb eingestellt.
- **Außerdem verlangt § 18g SchulG-LSA gar nicht die Darstellung von Förderungen außerhalb der nach § 18a SchulG-LSA ermittelten Finanzhilfesätze für freie Schulen.** Es ist allerdings nachvollziehbar, dass das Kultusministerium den Wunsch hat, den Landtag über die Gesamtförderung der freien Schulen aufzuklären. Um dies seriös zu tun, müsste es jedoch jahresbezogen sämtliche Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt für die freien Schulen zusammenfassen (abzüglich der entsprechenden Gebühreneinnahmen des Landes u.a. für die Genehmigung und Anerkennung freier Schulen bzw. für die Lehrkräftegenehmigungen), diese schulformbezogen zuordnen und durch die jeweilige Anzahl der Schüler/innen dividieren, die im betreffenden Schuljahr in den entsprechenden Schulformen freie Schulen in Sachsen-Anhalt besucht haben (also inklusive der Schüler/innen, für die das Land wegen der Wartefrist oder aufgrund der Regelung des § 18a Abs. 1 S. 2+3 SchulG-LSA keine Finanzhilfe gezahlt hat).

Den so ermittelten Schülerkosten im Ersatzschulbereich müssten dann die vollständigen Schülerkosten im Bereich der staatlichen Schulen (also auch inklusive der Förderprogramme, von denen die freien Schulen vollständig ausgenommen werden²⁸) gegenübergestellt werden.

Dieser Logik jedoch scheint sich das Kultusministerium vollständig zu verschließen, wie unter anderem den folgenden Ausführungen zu entnehmen ist: „In den DESTATIS-Daten ²⁹ fließen auch Zuschüsse aus Landes-, Bundes- oder EU-Mitteln ein. Da die Vorgabe dieser Zuschüsse jedoch trägeroffen ³⁰ gestaltet ist und damit auch den Schulen in freier Trägerschaft zur Verfügung steht, können sie bei der Finanzhilfe nicht nochmals berücksichtigt werden.“ ³¹

Hierdurch suggeriert das Kultusministerium dem Landtag, dass es eine automatische Folge der Feststellung der tatsächlichen staatlichen Schülerkosten sei, dass die freien Schulen dann eine genauso hohe Finanzhilfe verlangen würden. Richtig ist aber vielmehr, dass auf der Basis eines objektiven Schülerkostenvergleichs endlich einmal seriös darüber verhandelt werden könnte, wieviel Prozent der tatsächlichen staatlichen Schülerkosten die künftige Finanzhilfe für Ersatzschulen umfassen sollte. Bisher hat sich das Kultusministerium jedoch nur einseitig darum bemüht, die vollständigen Kosten der Ersatzschulen („aufgerundet“ durch die sog. „Mehrschülerregelung“) darzustellen³², während die wirklichen (vollständigen) Kosten der staatlichen Schulen in Sachsen-Anhalt weiterhin im Dunkeln liegen. Es sei zudem der Hinweis gestattet, dass die vom Kultusministerium aufgeführten Schülerkostengutachten von Haug (DIPF) sowie Eisinger („Steinbeis-Gutachten“) teilweise sogar noch deutlich höhere staatliche Schülerkosten errechnet haben, als das Statistische Bundesamt.³³ Selbst aber die Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes

werden vom Kultusministerium bei der Erstellung des Schülerkostenvergleichsberichts als zu hoch und „nicht vergleichbar“ abqualifiziert.³⁴

5. *„Die Behandlung der Berichte im Landtag führte zu keinen weiteren Aufträgen für die Landesregierung bzw. sie erfolgte auch nicht mit dem Ergebnis, dass die Landesregierung ihrer Berichtspflicht gemäß den Festlegungen im Schulgesetz nicht nachgekommen ist bzw. die Berichte mangelhaft waren.“*³⁵

Richtig ist, dass die § 18g-Berichte der Landesregierung bei den Landtagsabgeordneten (insbesondere bei denen, die sich hiermit tiefgreifender befassen konnten) nie unumstritten waren. Ich verweise beispielhaft auf die Äußerungen von **Eva Feußner** und **Madeleine-Rita Mittendorf**, den früheren bildungspolitischen Sprecherinnen der Landtagsfraktionen von CDU und SPD, auf der Landtagsdebatte vom 12.10.07.³⁶

Auf einer Podiumsdiskussion im Vorfeld der aktuellen Landtagswahl beurteilte **Prof. Claudia Dalbert**, bildungspolitische Sprecherin der Fraktion B'90/Die Grünen, den akutell vorliegenden § 18g-Bericht der Landesregierung als „**Schülerkostenverschleierungsbericht**“. Sie habe versucht, durch zwei Parlamentarische Anfragen Klarheit in das Zahlenwerk des vorliegenden Schülerkostenvergleichsberichts zu bringen, es sei ihr aber nicht gelungen.³⁷ Aus diesem Grund vertrat auch **André Schröder**, zu diesem Zeitpunkt Vorsitzender der CDU-Landtagsfraktion, die Auffassung, dass eine neutrale Stelle (beispielsweise der Landtag selbst) eine externe und objektive Schülerkostenrechnung in Auftrag geben sollte.³⁸

6. Die Schulen in freier Trägerschaft seien hinsichtlich der Lernmittelversorgung, der Förderung von Klassenfahrten sowie der Fort- und Weiterbildung *„im selben Maße wie die öffentlichen Schulen einbezogen“*.³⁹

Auch diese Aussage des Kultusministeriums trifft nur in einem eingeschränkten Maße zu.

- Bei der Entlastung von den Lernmittelkosten sind nicht die staatlichen oder freien Schulen die Adressaten von § 72 SchulG-LSA, sondern deren Schüler/innen bzw. deren Eltern. Deshalb ist dieser Verweis des Kultusministeriums bezüglich der Förderung freier Schulen sachfremd.
- Die vom Land vorgehaltenen Fort- und Weiterbildungsangebote stehen nach § 30 Abs. 4 S. 3 SchulG-LSA nur Lehrer/innen von **staatlich anerkannten** Ersatzschulen (also erst nach Absolvierung der Wartefrist) in gleicher Weise zu wie den Lehrkräften der staatlichen Schulen in Sachsen-Anhalt. Zudem erhebt das Land **exklusiv von den Lehrkräften freier Schulen** bisweilen **Teilnehmergebühren** für die Teilnahme an entsprechenden Weiterbildungskursen.⁴⁰ **Insoweit kann von einer Gleichbehandlung staatlicher und freier Schulen auch an dieser Stelle keine Rede sein.**

7. *„Blickt man jedoch in den Vergleich der Schülerkostensätze, muss man feststellen, dass die Schülerkostensätze in Sachsen-Anhalt zum größten Teil höher sind als die in Sachsen (Anlage 3).“*⁴¹

Hintergrund für diese Anmerkung des Kultusministeriums war der Verweis des Petenten auf das neue Sächsische Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG) und die dort vorgenommenen Regelungen zur Höhe der jeweils gewährten Sachkostenzuschüsse, die je nach Schulform doppelt bis fast fünfmal so hoch sind wie die Sachkostenzuschüsse, die gegenwärtig die Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt erhalten.⁴² Der Verweis erfolgte deshalb auf das sächsische Modell, weil der **Sachkostenanteil** dort – im Gegensatz zu Sachsen-Anhalt – **anhand der tatsächlichen Sachausgaben der vergleichbaren staatlichen Schulen** unter Rückgriff auf Daten des Statistischen Landesamtes

empirisch ermittelt wurde, was vom Kultusministerium Sachsen-Anhalt auch nicht in Frage gestellt wird.⁴³ In unserem Bundesland ist jedoch die Höhe des Sachkostenzuschusses an die Entwicklung des Personalkostenzuschusses gekoppelt, d.h. sinkt der Personalkostenzuschuss (wie z.B. im laufenden Schuljahr bei den Sekundar-, Gemeinschafts- und Waldorfschulen), reduziert sich automatisch auch die Höhe des gewährten Sachkostenzuschusses⁴⁴, obwohl die tatsächlichen Sachkosten der Schulträger in der Realität in aller Regel steigen. **Die Entwicklungen in Sachsen sind vor allem deshalb bemerkenswert, weil es dort offenbar gelingt, die tatsächlichen Sachkosten der staatlichen Schulträger realitätsnah zu ermitteln.** Aus diesem Grund hat der Petent auch die aktuell in Sachsen-Anhalt und Sachsen gewährten Sachkostenzuschüsse miteinander verglichen, zumal nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich die tatsächlichen Sachkosten der Schulträger in Sachsen deutlich von denen im Nachbarbundesland Sachsen-Anhalt unterscheiden würden.

Der vom Kultusministerium anschließend in seiner Stellungnahme vorgenommene Gesamtvergleich der gewährten Finanzhilfeszuschüsse (also unter Einbeziehung der Personal- und Sachkostenzuschüsse) hinkt jedoch, weil er verschiedene Bestandteile des Gesamtfinanzierungspaketes der sächsischen Ersatzschulen ignoriert. Diesbezüglich sei u.a. auf folgende Unterschiede zur Ersatzschulfinanzierung in Sachsen-Anhalt verwiesen:

- in Sachsen erhalten die Träger neu gegründeter Ersatzschulen während der sog. dreijährigen **Wartefrist 80 Prozent der regulären Finanzhilfe** (s. § 13 Abs. 3 SächsFrTrSchulG), in Sachsen-Anhalt hingegen keinerlei Finanzhilfe (auch nicht rückwirkend)
- in Mehrfachbehinderungen von Schüler/innen bemerkbar macht (s. § 14 Abs. 2 Nr. 4 SächsFrTrSchulG)
- die aktuell gewährten **Sachkostenzuschüsse in Sachsen erhöhen sich in den kommenden Jahren jeweils um den für den Freistaat Sachsen ermittelten Verbraucherpreisindex** (§ 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG); durch das Ansteigen der Schülerzahlen in Sachsen-Anhalt und die veränderten Organisationserlasse ist hier hingegen in den nächsten Jahren für zahlreiche Schulformen mit einem Sinken der gewährten Sachkostenzuschüsse zu rechnen (ergibt sich aus der Berechnungsformel für den Personalkostenzuschuss, s. § 18a Abs. 3 SchulG-LSA, und den hieran gekoppelten Sachkostenzuschuss, s. § 18a Abs. 5 SchulG-LSA)
- die Finanzhilfegewährung ist in Sachsen nicht an die Verleihung der staatlichen Anerkennung gebunden (auch für den Anerkennungsbescheid müssen die Ersatzschulträger in Sachsen-Anhalt eine nicht unerhebliche Gebühr an die Landeskasse entrichten)
- in Sachsen ist die Aufnahme und Beendigung der Tätigkeit von Lehrkräften an freien Schulen stets nur anzuzeigen, während in Sachsen-Anhalt die Ersatzschulträger für die Genehmigung bzw. Ablehnung ihrer beantragten Lehrkräfte eine Verwaltungsgebühr zu entrichten haben

Unabhängig von diesem Vergleich der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt und Sachsen und der vom Kultusministerium erneut wiederholten Behauptung, dass bei der Ermittlung der durchschnittlichen Sachkosten staatlicher Schulen auch die Sachkosten der staatlichen Schulträger (hier der Kommunen) miteingeflossen seien⁴⁵, bleibt der VDP Sachsen-Anhalt bei seiner schon bisher vertretenen Auffassung, dass im letzten Schülerkostenvergleichsbericht der Landesregierung vom 01.10.14⁴⁶ bei den tabellarisch bzw. vergleichend dargestellten Schülerkosten⁴⁷ **die angeblich ermittelten kommunalen Sachkosten⁴⁸ tatsächlich keine Berücksichtigung gefunden haben**, da diese Kosten den in der Anlage 1 zum letzten § 18g-Bericht detailliert dargestellten Übersichten zur Kostenermittlung gerade nicht zu entnehmen sind. Hier ist lediglich von den

„maßgeblichen Sachkosten des Landes“, nicht aber von den kommunalen Sachkosten die Rede. Dem Kultusministerium ist diese Auffassung des VDP Sachsen-Anhalt seit langem bekannt, gleichwohl hat es sich bis zum heutigen Tage nicht darum bemüht, klarzustellen, **an welcher Stelle und in welcher Höhe** die angeblich ermittelten kommunalen Sachkosten konkret in die Berechnung der staatlichen Schülerkosten eingeflossen sein sollen. Der VDP Sachsen-Anhalt ist sicherlich sehr an einem aufklärenden Fachgespräch mit dem Kultusministerium in dieser Angelegenheit interessiert, allerdings sollte es hierbei um den § 18g-Bericht von 2014 und nicht von 2010⁴⁹ gehen.

8. *„Die Problematik der Bestimmung der tatsächlichen Kosten ist im berufsbildenden Bereich gänzlich anders geartet als im allgemeinbildenden Bereich. **Die öffentlichen berufsbildenden Schulen sind Bündelschulen**, d.h. in ihnen werden die verschiedenen Schulformen (Berufsschule, Berufsfachschule, Fachschule, Fachoberschule und das Fachgymnasium) geführt, wobei jede Schulform in der Regel eine Vielzahl sehr verschiedenartiger Bildungsgänge umfasst. ... **In den verschiedenen Schulformen werden im öffentlichen Schulwesen von Schule zu Schule unterschiedlich etwa 50 bis 100 Bildungsgänge geführt.** ... Da Schulen in freier Trägerschaft aber eine gänzlich andere Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die Bildungsgänge haben, stellen sich die Kosten einer Schulform an öffentlichen Schulen anders dar als die Kosten derselben Schulform an Schulen in freier Trägerschaft.“*⁵⁰

Die Aussage des Kultusministeriums, wonach sich die Kostenstrukturen bei den staatlichen und freien berufsbildenden Schulen ganz erheblich unterscheiden, trifft auch nach Auffassung des VDP Sachsen-Anhalt zu. **In der Regel werden die freien berufsbildenden Schulträger, die vorrangig vollzeitschulische Bildungsgänge (also z.B. Altenpflege-, Physiotherapie- oder Sozialpädagogikausbildung) betreiben, natürlich erheblich höhere Schülerkosten aufweisen, als vergleichbare staatliche Bildungsgänge.** Ursächlich hierfür ist, dass das SchulG-LSA eine „Bündelschule“ in freier Trägerschaft gegenwärtig nicht zulässt. So heißt es beispielsweise in § 16 Abs. 3a SchulG-LSA: *„Die Genehmigung (Anmerkung: einer Ersatzschule) erstreckt sich auf die Schulform, den Bildungsgang mit seinen Ausprägungen, insbesondere die Zugangsvoraussetzungen, die Ausbildungsdauer, die Vollzeit- oder Teilzeitform, die Fachrichtung, den Schwerpunkt, den Ausbildungsberuf und den Abschluss, sowie auf den Standort der Schulanlage. Änderungen und Erweiterungen bedürfen einer gesonderten Genehmigung. ...“*

Übersetzt heißt diese Regelung: **Ein freier Schulträger muss für jeden Bildungsgang und für jeden Standort, den er neu in Sachsen-Anhalt einrichten will, immer erneut das komplette Schulgründungsverfahren und die daran anschließende dreijährige finanzhilfefreie Wartefrist durchlaufen.** Dies gilt beispielsweise auch, wenn ein Ersatzschulträger bereits die staatliche Anerkennung für die Berufsfachschule Gestaltungstechnische Assistenz mit dem Schwerpunkt Grafik/Design erlangt hat und nun auch noch den Schwerpunkt Mode/Design anbieten will. Gleiches gilt, wenn ein Ersatzschulträger z.B. die Fachschule Heilerziehungspflege in Vollzeit anbietet und diese Ausbildung künftig auch in Teilzeit vorhalten möchte. Es soll an dieser Stelle nicht weiter darauf eingegangen werden, dass der VDP Sachsen-Anhalt diese – **in seiner Restriktion bundesweit einmaligen gesetzlichen Regelung** – für verfassungswidrig hält (insbesondere mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA). Fakt ist jedenfalls, dass ein Ersatzschulträger für ein derartiges neues Genehmigungsverfahren sämtliche Genehmigungsbedingungen (s. hierzu auch § 2 Abs. 4 bis 6 SchifT-VO) erneut zu erbringen und nachzuweisen hat, z.B. muss er für alle in der „neuen“ Fachrichtung eingesetzten Lehrkräfte erneut qualifizierte Führungszeugnisse und amtlich beglaubigte Kopien zum Nachweis der pädagogischen sowie fachlichen Eignung vorlegen. Dies ist ebenso mit einem finanziellen Zusatzaufwand verbunden wie die Gebühren, die für den Antrag auf Genehmigung und später auf Anerkennung zu entrichten sind. Auch der Nachweis der Finanzhilfeverwendung ist für jede Schulform bzw. in jeder Fachrichtung bzw. Ausprägung gesondert zu führen. Für jede dieser Fachrichtungen ist vom Ersatzschulträger ein (gesonderter) Schulleiter einzusetzen – an den staatlichen

Bündelschulen mit ihren 50 bis 100 Bildungsgängen nimmt diese Aufgabe selbstverständlich nur ein einziger Schulleiter wahr.

Vor diesem Hintergrund ist es besonders bedauerlich, dass sich die Landesregierung auch 20 Jahre nach Inkrafttreten der Regelung des § 18g SchulG-LSA außer Stande sieht, die durchschnittlichen staatlichen Schülerkosten vor allem für die vollzeitschulischen Fachrichtungen zu ermitteln. Wie diese Kosten erfasst werden könnten, zeigen die freien Schulträger in ihren jährlichen Finanzhilfeverwendungsnachweisen.

Der Petent hat in seiner Petition außerdem bereits dargelegt, dass es in anderen Bundesländern sehr wohl möglich zu sein scheint, die entsprechenden Schülerkosten fachrichtungsbezogen zu ermitteln. Auch ist dies bereits in verschiedenen externen Gutachten gelungen.⁵¹

Die Landesregierung hat zudem in der Vergangenheit auch durchaus schon bewiesen, dass sie bestimmte Ausgaben für den Schulbetrieb durch eine Umstellung der Haushaltsführung bzw. der hierzu gehörenden Dokumentation ermitteln konnte, z.B. durch die schulformbezogene Erfassung der Personalausgaben für Lehrkräfte ab dem Jahr 2002.⁵² Eine entsprechende Ermittlung der vollständigen Schülerkosten für die jeweiligen berufsbildenden Fachrichtungen wäre sicherlich bei einer entsprechenden Kostenerfassung und -dokumentation ebenfalls möglich.

Diese wäre vor allem deshalb besonders wichtig, weil im berufsbildenden Bereich die größten Unterschiede zwischen den Schülerkosten staatlicher und den gewährten Finanzhilfen für entsprechende freie Schulen zu erwarten sind. Aufgrund bereits vorliegender älterer Schülerkostengutachten verschiedener unabhängiger Sachverständiger (z.B. für den Freistaat Thüringen) ist davon auszugehen, dass die staatlichen Schülerkosten für den berufsbildenden Bereich in Sachsen-Anhalt auch jetzt schon durch einen sachkundigen externen Gutachter ermittelt werden könnten.

9. Abschließend möchte ich noch auf folgende Argumentation des Kultusministeriums eingehen: „Auch das vom VDP hochgelobte Gutachten des Steinbeis-Transferzentrums bedient sich umfangreicher Schätzverfahren ...“⁵³

Diese Feststellung des Kultusministeriums ist zunächst erst einmal prinzipiell richtig. Allerdings erfolgten die vom Steinbeis-Transferzentrum vorgenommenen „Schätzungen“ auf einer so soliden wissenschaftlichen Grundlage, dass auf dieses Kostenfeststellungsverfahren nachfolgend zahlreiche anerkannte Forscher (insbesondere aus dem bildungsökonomischen Bereich) zurückgegriffen haben.⁵⁴

Desweiteren sei darauf verwiesen, dass die Untersuchung der Schülerkosten in Sachsen-Anhalt⁵⁵ durch das Steinbeis-Transferzentrum bereits im Jahr 2007 erfolgte und die Schülerkosten des Haushaltsjahres 2004 berücksichtigte. Zu diesem Zeitpunkt war beispielsweise die Erfassung der kommunalen Schulgebäudekosten noch mit enormen Schwierigkeiten verbunden, weil die Ausgaben der Kommunen noch nach den Grundsätzen der Kameralistik erfasst wurden und das „Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen“ (Doppik) bei den Kommunen noch nicht etabliert war.⁵⁶ Diese kaufmännische Betrachtungsweise, auf deren Grundlage alle freien Schulträger arbeiten müssen, wird aber nunmehr vom größten Teil der Kommunen Sachsen-Anhalts umgesetzt. Somit könnte ein neues externes Schülerkostengutachten dem Landtag noch sehr viel präzisere Zahlen liefern, als es das „Steinbeis-Gutachten“ im Jahr 2007 vermochte. Zur möglichen künftigen Erfassung von Bildungsausgaben sei außerdem beispielhaft auf folgende Veröffentlichungen verwiesen:

- Heiner Barz „Handbuch Bildungsfinanzierung“, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010

- Vereinigung der Hessischen Unternehmerverbände in Kooperation mit dem Institut der Deutschen Wirtschaft Köln „Bildung in Zeiten knapper Kassen: Pro-Kopf-Finanzierung statt Institutionenförderung“, September 2010

10. Zusammenfassung

Wie schon zu Beginn dieser Erwiderung angemerkt, wird durch die vorliegende Stellungnahme des Kultusministeriums erneut deutlich, dass dieses entweder nicht willens oder in der Lage dazu ist, den Gesetzesauftrag des § 18g SchulG-LSA im vollen Umfang zu erfüllen. Zahlreiche Argumente, die das Kultusministerium in seiner Stellungnahme benannt hat, sind unzutreffend bzw. können leicht entkräftet werden.

Insofern hält der Petent an seiner Forderung fest, dass der Landtag zur Ermittlung der tatsächlichen staatlichen Schülerkosten ein objektives Gutachten bei einem externen Sachverständigen in Auftrag geben sollte. Den beauftragten Sachverständigen sollten dabei auch der jüngste § 18g-Bericht der Landesregierung, die vorliegende Petition hierzu, die Stellungnahme des Kultusministeriums zur Petition und die nunmehr vorgenommene Erwiderung zur MK-Stellungnahme zur Kenntnis gegeben werden, damit sich der Sachverständige selbst eine eigene, objektive Meinung über die Argumente des Kultusministeriums und des VDP Sachsen-Anhalt bilden kann.

Verantwortlich für Ausarbeitung:

Jürgen Banse

- Geschäftsführer -

Quellenangaben und Erläuterungen:

¹ Landtags-Drs. 6/3470;

² s. Petition, Anlage 2, S. 10;

³ s. Petition, Anlage 2, S. 12 f.;

⁴ Stellungnahme MK vom 09.02.16, S. 5;

⁵ Stellungnahme MK, S. 5;

⁶ Stellungnahme MK, S. 7;

⁷ Stellungnahme MK, S. 6;

⁸ Stellungnahme MK, S. 2;

⁹ Stellungnahme MK, Anlage 1, S. 1;

¹⁰ Stellungnahme MK, Anlage 1, S. 2-3;

¹¹ Stellungnahme des MK, S. 1 (unten);

¹² s. auch Langer, Neue Justiz, 5/2009, S. 187 ff.;

¹³ Urteil VGH Sachsen vom 15.11.13, AZ.: Vf.25-II-12;

¹⁴ s. z.B. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums „Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher

Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt“ vom 19.06.07;

¹⁵ Stellungnahme MK, S. 6, Pkt. 3;

¹⁶ Stellungnahme MK, Anlage 1, S. 2;

¹⁷ § 18g SchulG-LSA verlangt schon von seinem Wortlaut her wesentlich präzisere Darstellungen als der Bericht nach § 18a Abs. 1 des Privatschulgesetzes Baden-Württemberg;

¹⁸ Die dargestellten Zahlen beruhen auf Angaben des Statistischen Bundesamtes „Schnellergebnisse zu Schülerinnen und Schülern der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen“, veröffentlicht: 11.03.16;

¹⁹ Die verwendeten Zahlen stammen von der Homepage des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt, hier „Daten & Fakten“: 1. Schülerinnen und Schüler nach Schulformen seit dem Schuljahr 1991/92 +

2. Allgemeinbildende Schulen nach Schulformen und Rechtsstatus seit dem Schuljahr 1991/92;

²⁰ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt „Schuljahr 2014/15 – Schuljahresanfangsstatistik“, S. 17, Tabelle 1;

²¹ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt „Schuljahr 2014/15 – Schuljahresanfangsstatistik“, S. 22 ff.;

²² Winfried Kluth „Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts“, September 2014, S. 38;

²³ Stellungnahme MK, Anlage 1, S. 2, Pkt. 3;

²⁴ betrifft z.B. die geänderten Organisationserlasse für Sekundarschulen in den Schuljahren 2013/14 + 2014/15;

²⁵ Stellungnahme MK, Anlage 1, S. 3-4;

²⁶ BVerfGE 90, 128 (141 f.);

²⁷ Landtags-Drs. 6/3389 vom 29.08.14;

²⁸ s. hierzu Antwort der Landesregierung auf Anfrage Jürgen Scharf, Landtags-Drs. 6/4863 vom 16.03.16;

²⁹ Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes;

³⁰ Anmerkung: Was nicht immer zutrifft, s. Antwort Landesregierung auf Anfrage Jürgen Scharf;

³¹ Stellungnahme MK, S. 7;

³² s. auch Stellungnahme MK, S. 7: „In Anlage 2 wird eine Zusammenfassung von Zuwendungen für Schulen in freier Trägerschaft beigefügt, die nicht über die Finanzhilfe gezahlt werden.“ Dies widerspricht ebenfalls der klaren Vorgabe von § 18g SchulG-LSA.;

³³ Stellungnahme MK, Anlage 1, S. 1 (Tabelle);

³⁴ Stellungnahme MK, S. 7 (Überschrift „Nettoinvestitionen“);

³⁵ Stellungnahme MK, S. 3;

³⁶ s. Petition, Anlage 1, S. 3 f.;

³⁷ „Volksstimme“ vom 21.11.15: „CDU kommt freien Schulen entgegen“;

³⁸ s. Fußnote 37;

³⁹ Stellungnahme MK, Anlage 1, S. 4;

⁴⁰ s. SVBl. LSA vom 22.02.16, S. 29 ff.: Ausschreibungen berufsbegleitender Weiterbildungskurse für Lehrkräfte, hier: S. 32, Pkt. 3: „Von Teilnehmenden aus Schulen in freier Trägerschaft können einmalig Kursgebühren in Höhe von etwa 500 Euro erhoben werden.“;

⁴¹ Stellungnahme MK, s. 7, letzter Absatz;

⁴² Petition, Anlage 2, S. 8 d.) i.V.m. Anhang C;

⁴³ Stellungnahme MK, S. 7, Pkt. 6;

⁴⁴ § 18a Abs. 5 SchulG-LSA;

⁴⁵ Stellungnahme MK, S. 6, Pkt. 2;

⁴⁶ Landtags-Drs. 6/3470;

⁴⁷ s. Tabellen auf S. 10 des § 18g-Berichtes; Landtags-Drs. 6/3470;

⁴⁸ Landtags-Drs. 6/3470; S. 7 f., Pkt. 5.2.1 + Stellungnahme MK, S. 6, Pkt. 2;

⁴⁹ Stellungnahme MK, S. 3, vorletzter Absatz;

⁵⁰ Stellungnahme MK, S. 4;

⁵¹ Petition, Anlage 2, S. 3 Punkt d.);

⁵² Stellungnahme MK, S. 2;

⁵³ Stellungnahme MK, S. 6 oben;

⁵⁴ beispielhaft Helmut E. Klein, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, „Privatschulen in Deutschland: Regulierung, Finanzierung, Wettbewerb“, Deutscher Institutsverlag 2007;

⁵⁵ Eisinger/Warndorf/Feldt „Schülerkosten in Sachsen-Anhalt“, Steins-Transferzentrum 2007;

⁵⁶ s. Eisinger/Warndorf/Feldt, S. 66 ff.; s. Petition, Anlage 2, S. 4 f.);

LEITFADEN FÜR BILDUNGSEINRICHTUNGEN ZUR KÜNSTLERSOZIALVERSICHERUNG: DARSTELLUNG DER VORAUSSETZUNGEN EINER ABGABEPFLICHT UNTER AUSWERTUNG DER RECHTSPRECHUNG UND DARSTELLUNG DER AKTUELLEN ENTWICKLUNGEN

A. Vorbemerkung

Die **Künstlersozialversicherung** („KSV“) war und ist eine Besonderheit im System der Sozialversicherung.¹ Eine Pflicht zur **Künstlersozialabgabe** („KSA“) besteht spätestens bereits seit dem Jahre 1989. Die Unternehmer sind seither gemäß § 27 Abs. 1 S. 1 **Künstlersozialversicherungsgesetz** („KSVG“) verpflichtet, sich selbst bei der **Künstlersozialkasse** („KSK“) zu melden und müssen gemäß § 28 KSVG fortlaufende Aufzeichnungen über die an selbstständige Künstler und Publizisten gezahlten Entgelte führen. Eine entsprechende flächendeckende Prüfung, ob die Unternehmer diesen Verpflichtungen in ausreichendem Maße nachgekommen sind, erfolgte jedoch in der Vergangenheit nicht.² In jüngster Zeit ist die KSA jedoch mehr und mehr in das Bewusstsein der abgabepflichtigen Unternehmen gerückt, da die **Deutsche Rentenversicherung** („DRV“) seit Juli 2007 die Betriebsprüfung der künstlersozialabgabepflichtigen Arbeitgeber durchführt.³

Hierbei ist anzumerken, dass die KSA als eine Umlage **unabhängig vom Wissen um die Pflicht** der KSA besteht. Bei der Inanspruchnahme der künstlerischen oder publizistischen Leistungen sind die beauftragenden Unternehmer grundsätzlich automatisch dazu verpflichtet, die KSA zu entrichten.⁴

Der nachfolgende Leitfaden bezweckt daher die gesetzlichen Grundlagen und Voraussetzungen für eine Abgabepflicht in der KSV, insbesondere für Schulträger, darzustellen und unter Auswertung der Rechtsprechung näher zu erläutern. Abschließend erfolgt eine kritische Auseinandersetzung mit der Fragestellung, ob die KSA mit dem geltenden Recht vereinbar ist. In diesem Zusammenhang wird insbesondere ein durch den Bund der Steuerzahler in Auftrag gegebenes und am 02. Januar 2013 durch den Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Hans-Wolfgang Arndt erstelltes Gutachten zur Frage der Verfassungskonformität ausgewertet. Derzeit wird die Rechtmäßigkeit der KSA in Zweifel gezogen. Nachdem eine gegen die KSA gerichtete Klage von den Vorinstanzen abgewiesen worden ist, ist sie nunmehr zum zweiten Mal beim Bundesverfassungsgericht unter dem Az. 1 BvR 2885/15 anhängig.

B. Was ist unter einer Künstlersozialversicherung zu verstehen?

Die KSV ist ein Teil der gesetzlichen Sozialversicherung in Deutschland. Sie ermöglicht selbstständigen Künstlern und Publizisten den Zugang zur gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung, wobei sie **lediglich die Arbeitnehmerbeiträge** zahlen müssen. Dadurch soll erreicht werden, dass selbstständige Künstler und Publizisten, einen ähnlichen Schutz genießen, wie dies für Arbeitnehmer im Bereich der Sozialversicherung der Fall ist. Die Beiträge für die KSK werden dabei ungefähr so verteilt, dass sie zur **Hälfte von den Versicherten** getragen werden. Von der anderen Hälfte werden circa **20 % vom Bund** übernommen, die **restlichen 30 % sind von den Unternehmen zu tragen**, die Leistungen von Künstlern und Publizisten in Anspruch nehmen.⁵ Insofern stellt die KSA den „Arbeitgeberanteil“ dar, der von allen Unternehmen erhoben wird, die **nicht nur gelegentlich Werke oder Leistungen selbstständiger Künstler oder Publizisten verwerten** (Verlage, Theater, Galerien, Werbeagenturen usw.).

Die KSK mit Sitz in Wilhelmshaven ist seit dem 01. Januar 2003 gemäß § 37 KSVG der Unfallkasse des Bundes angegliedert und führt das KSVG durch.⁶ Damit ist die KSK die für die **Veranlagung und Beitragserhebung zuständige Behörde**.⁷ Die Aufsicht über die KSK führt das Bundesversicherungsamt („BVA“).⁸

In Deutschland ist nahezu jedes Unternehmen, auch außerhalb der „kreativen Branche“, in der KSV abgabepflichtig. Vielen Unternehmen ist das aber nicht bewusst, so dass sie dementsprechend nicht bei der KSK erfasst sind. Angesichts der Verschärfung der KSA-Betriebsprüfungen durch das zum 01. Januar 2015 in Kraft getretene **Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz („KSASTabG“)** ist dies aber nicht ganz ungefährlich. Danach drohen demjenigen, der die KSA nicht ordnungsgemäß abführt, im Falle der Betriebsprüfung Nachzahlungen für die letzten 5 Jahre, Säumniszuschläge und gegebenenfalls sogar ein Bußgeld, wobei der **Bußgeldrahmen** nunmehr einheitlich **50.000 Euro** beträgt.

In § 2 S. 1 KSVG werden **drei Bereiche künstlerischer Tätigkeit** jeweils in den Spielarten des **Schaffens, Ausübens und Lehrens** umschrieben, dazu gehört die Musik sowie die bildende und die darstellende Kunst. Eine weitergehende Festlegung, was darunter im Einzelnen zu verstehen ist, ist im Hinblick auf die Vielfalt, Komplexität und Dynamik der Erscheinungsformen künstlerischer Betätigungsfelder nicht erfolgt. Der Gesetzgeber spricht im KSVG nur allgemein von „Künstlern“ und „künstlerischen Tätigkeiten“, auf eine **materielle Definition des Kunstbegriffs** hat er hingegen bewusst **verzichtet** und damit die Auslegung der Rechtsprechung überlassen.⁹ Dieser Begriff ist deshalb aus dem Regelungszweck des KSVG unter Berücksichtigung der **allgemeinen Verkehrsauffassung und der historischen Entwicklung** zu erschließen.¹⁰

Bei so genannten „gemischten“ Tätigkeiten wird eine Versicherungspflicht nach dem KSVG nach dem **Schwerpunkt der beruflichen Tätigkeit** beurteilt, wobei die Einkünfte zu ermitteln sind. Bei einer Gesamtwürdigung der Tätigkeit müssen künstlerische oder publizistische Tätigkeiten überwiegen; eine „teilweise“ Versicherungspflicht wegen einzelner künstlerischer oder publizistischer Leistungen kommt hingegen nicht in Betracht.¹⁶

Fotografen sind jedoch ohne Rücksicht auf die künstlerische Qualität ihrer Bilder und die ihnen eingeräumten Gestaltungsspielräume als Künstler im Sinne des KSVG anzusehen, wenn die Anfertigung der Fotografien **Werbezwecken** dient. Bei der Fotografie ist es für ihre Einordnung als künstlerisch sogar entscheidend, dass sie zu Werbezwecken erfolgt. Für diese Auslegung spricht bereits der Katalog der typischen kunstvermarktenden Unternehmen in § 24 Abs. 1 S. 1 KSVG, der unter Nr. 7 die Werbung treibenden Unternehmen erfasst.

D. Wo sind die gesetzlichen Grundlagen geregelt?

Die Rechtsgrundlagen der KSA sind im **Künstlersozialversicherungsgesetz („KSVG“)** vom 27. Juli 1981, in der **Künstlersozialversicherungsgesetz-Überwachungsordnung** vom 13. Oktober 1994 und im **Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz („KSASTabG“)** vom 30. Juli 2014, welches am 01. Januar 2015 in Kraft getreten ist, zu finden.

Das **KSVG** regelt, wer von den Zuschüssen profitiert und wer von der **Versicherungspflicht befreit** ist. Das **KSVG** regelt auch, **welche Unternehmen** die Abgabe bezahlen müssen und **wie sich diese errechnet**. Im Jahre 1987 wurde eine Erweiterung des Kreises der Abgabepflichtigen vorgenommen. Seitdem sind auch die Eigenwerbung betreibenden Unternehmen, die Aufträge an selbstständige Künstler und Publizisten vergeben, abgabepflichtig.

Das Ziel des am 01. Januar 2015 in Kraft getretenen **KSASTabG** ist es, künftig eine **gewissenhaftere und vor allem deutlich verbesserte Erfüllung der Melde- und Abgabeverpflichtungen** aus dem **KSVG** zu erreichen und so eine **Verbesserung der Einnahmesituation der KSK** herzustellen. Mit dem Gesetz sind die generellen Regelungen zur Abgabepflicht aus dem **KSVG** zwar weitgehend unverändert geblieben, es implementiert mit der KSK aber eine **neue (zusätzliche) Prüfbehörde** und stellt überdies **Regelungen zum Prüfverfahren** auf, insbesondere der **Häufigkeit der Prüfungen**. Zudem wurde eine **Geringfügigkeitsgrenze** in das Gesetz eingefügt, die aber wohl schon bei kleineren Aufträgen innerhalb eines Jahres deutlich überschritten sein dürfte.

E. Wie hoch ist die Abgabepflicht und worauf ist diese zu zahlen?

Die KSA wird durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen für das folgende Kalenderjahr bestimmt. Das Aufkommen aus der KSA soll zusammen mit den Beitragsanteilen der Versicherten und dem Bundeszuschuss ausreichen, um den Bedarf der KSK für ein Jahr zu decken. Grundlage für die Bestimmung des Abgabesatzes bilden Schätzungen dieses Bedarfs für das folgende Jahr.

Bis zum 30.09. eines jeden Jahres wird der für das nachfolgende Kalenderjahr geltende Abgabesatz durch eine „**Künstlersozialabgabeverordnung**“ des **Bundesministeriums für Arbeit und Soziales** festgesetzt. Die Höhe der KSA beträgt **seit dem Jahr 2014** einheitlich für alle vier Bereiche der Kunst und Publizistik (Wort, Bildende Kunst, Musik und Darstellende Kunst) **5,2 %**. Am 14. Juni 2016 kündigte die Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles auf der „Zukunftskonferenz Künstlersozialversicherung“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eine **Absenkung** der Künstlersozialabgabe **ab dem 01. Januar 2017** von 5,2 % auf **4,8 %** an.¹⁸

Bemessungsgrundlage der KSA sind gemäß § 25 KSVG die **Entgelte für künstlerische oder publizistische Werke oder Leistungen**, die im Laufe eines Kalenderjahres an den selbstständigen Künstler oder Publizisten gezahlt wurden. Hierbei ist zu beachten, dass die KSA gemäß § 25 Abs. 1 S. 1 KSVG auch für Leistungen an Künstler zu zahlen ist, die nach dem KSVG gar nicht versicherungspflichtig sind. So soll verhindert werden, dass diejenigen, die nebenberuflich als Künstler oder Publizisten tätig sind und bereits eine soziale Absicherung erhalten (Angestellte, Beamte, Studenten, Rentner, Hausfrauen) einen Konkurrentenvorteil dadurch erhalten, dass sie dem Unternehmen die Abgabe ersparen würden.¹⁹

Nach § 25 Abs. 2 S. 1 KSVG ist Entgelt alles, was der **Abgabepflichtige aufwendet, um das Werk zu erhalten oder zu nutzen**. Diese Definition stimmt mit § 10 Abs. 1 S. 2 UStG überein.²⁰ Zum Entgelt gehören deshalb grundsätzlich **auch alle Auslagen und Nebenkosten**, die dem Künstler vergütet werden.²¹ Zum Entgelt gehören: Sachleistungen und Tauschgegenstände, Aufwendungsersatz oder Auslagenersatz (z.B. Telefonkosten) sowie Ausfallhonorare einer Publizisten, wenn etwas geschrieben worden ist.^{22, 23}

Nicht zum Entgelt gehören hingegen: Preise und Wettbewerbsgelder, sofern sie nicht als Gegenleistung erbracht werden, durchlaufende Posten im steuerrechtlichen Sinne, Schadensersatz oder Vertragsstrafen, die in einer Rechnung oder Gutschrift ausgewiesene Umsatzsteuer, an Verwertungsgesellschaften zu zahlende Entgelte für urechthliche Nutzungsrechte, sonstige Rechte des Urhebers oder Leistungsschutzrechte, steuerfreie Aufwandsentschädigungen sowie die in § 3 Nr. 26 EStG genannten steuerfreien Einnahmen (Überleiterpauschalen).²⁴

F. Unter welchen Voraussetzungen bin ich als Landesverband oder als Schulträger abgabepflichtig?

Die Voraussetzungen für eine Abgabepflicht ergeben sich aus § 24 KSVG. Dieser enthält **drei Abgabetatbestände**. Bei Inkrafttreten des KSVG war nur beabsichtigt, die so genannten **klassischen Unternehmen** (jetzt: § 24 Abs. 1 S. 1 KSVG) zur KSA heranzuziehen. Das BVerfG hat in seinem Beschluss von April 1987 den Gesetzgeber allerdings dazu aufgefordert, auch die **Eigenwerbung/ Öffentlichkeitsarbeit treibenden Unternehmen** in die Abgabepflicht einzubeziehen, was dieser zum 01. Januar 1988 tat (jetzt: § 24 Abs. 1 S. 2 KSVG). Um auch die letzten Unternehmen zur Abgabepflicht heranzuziehen, schuf der Gesetzgeber die so genannte **Generalklausel** zum 01. Januar 1989 (jetzt: § 24 Abs. 2 KSVG). Dadurch wurden auch die Unternehmen abgabepflichtig, die zwar nach dem Unternehmenszweck nicht zu den klassischen Unternehmen und auch vom Aufwand her nicht zu den „Eigenwerbern“ gehörten, aber für sonstige Zwecke künstlerische Leistungen in Anspruch nehmen.

I. § 24 Abs. 1 S. 1 KSVG:

*(„Zur Künstlersozialabgabe ist ein **Unternehmer verpflichtet, der eines der folgenden Unternehmen betreibt: Aus- und Fortbildungseinrichtungen für künstlerische oder publizistische Tätigkeiten** (Nr. 9).“)*

Der erste Abgabetatbestand betrifft die klassischen Unternehmer (Verwerter). Der Begriff des **Unternehmens** im Sinne des KSVG ist **weit auszulegen**, insbesondere setzt der Unternehmensbegriff **keine Gewinnerzielungsabsicht**²⁵ voraus. Das heißt, dass **auch** Unternehmen, die nicht auf eine Gewinnerzielung ausgerichtet sind, wie beispielsweise vom Finanzamt als **gemeinnützig anerkannte Vereine (e.V.)**, vom Begriff des Unternehmens erfasst sind. Folglich würde grundsätzlich auch die Gemeinnützigkeit eines Schulträgers, wie es beispielsweise in § 18 Abs. 3 S. 1 Schulgesetz Sachsen-Anhalt (SchulG-LSA) im Rahmen der geforderten Voraussetzungen für eine Finanzhilfe normiert ist, das Vorliegen eines Unternehmens nicht ausschließen.

Zu den klassischen Verwertern gehören neben Verlagen, Presseagenturen, Bilderdiensten, Theatern, Orchestern, Werbe- und PR-Agenturen, Museen auch **Aus- und Fortbildungseinrichtungen für künstlerische oder publizistische Tätigkeiten**. Hierunter fallen Bildungseinrichtungen, in denen in künstlerischen oder publizistischen Bereichen Aus- und Fortbildung betrieben wird, wie beispielsweise in **Bildungseinrichtungen mit den Fachrichtungen Gestaltungstechnik, Grafik oder Design**.

Nach Auffassung des Bundessozialgerichts²⁶ ist ein Arbeitgeber abgabepflichtig, wenn das künstlerische Ausbildungsziel in der Bezeichnung der Einrichtung, ihrer Satzung oder zumindest in ihrem Auftreten im Rechtsverkehr zum Ausdruck kommt. In einem weiteren vom Bundessozialgericht entschiedenen Fall war eine private Berufsfachschule für Fotografie betroffen, die unter dem Namen „Akademie für Film- Foto- Grafik- Mediendesign“ firmierte. Schon darin komme deutlich zum Ausdruck, dass es sich um eine Ausbildungseinrichtung für künstlerische Tätigkeiten handele, so das BSG. Hinter den zu erlangenden Abschlüssen als Mediendesigner, Fotodesigner, Mediendesigner mit der Fachrichtung Grafik, Grafikdesigner und Foto-Design-Assistent würden sich zudem Berufsbilder mit künstlerischen Inhalten verbergen. Dass bei der Ausbildung großer Wert auf die Vermittlung handwerklicher Fähigkeiten gelegt werde, ändere nichts an der grundsätzlichen Abgabepflicht.²⁷ Entscheidende Voraussetzung für die Abgabepflicht nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 KSVG war nach Auffassung des Gerichts die Zielrichtung der Ausbildung. Erforderlich sei nicht, dass die Ausbildung auf eine spätere berufsmäßige künstlerische Tätigkeit ausgerichtet sei.

Vielmehr genüge bereits die bloße Ausbildung/ Fortbildung von Laien, um eine künstlerische Tätigkeit erstmalig zu ermöglichen oder zu fördern. Dieses künstlerische Ausbildungsziel muss nach Ansicht der Richter in der Bezeichnung der Einrichtung, ihrer Satzung oder zumindest in ihrem Auftreten im Rechtsverkehr zum Ausdruck kommen. Dies folge beim Kläger bereits aus dem Namen der Berufsfachschule. Die dort genannten Berufsfelder seien dem Bereich der bildenden Kunst zuzuordnen. Die Berufe Fotodesigner, Grafikdesigner und Mediendesigner gehörten dem künstlerisch-gestaltenden Bereich an. Eine Bildungseinrichtung, die das künstlerische Ausbildungsziel derart deutlich in ihrem Namen trage und deren Abschlüsse erkennbar für einen künstlerischen Beruf i.S.v. § 2 S. 1 KSVG qualifizieren sollten, gehöre somit zum Kreis der abgabepflichtigen Unternehmen i.S.v. § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 KSVG. Unerheblich sei, dass die in der Schule beschäftigten Künstler nur als Dozenten und nicht als Künstler in Erscheinung treten würden. Maßgeblich sei die Lehre von der Kunst. Deren Einbeziehung in das KSVG entfalle nicht bereits dadurch, dass ein Künstler seine eigenschöpferische Tätigkeit aufgebe und sich nur noch darauf beschränke, sein Erfahrungswissen durch eine Lehrtätigkeit weiter zu geben.

Hinsichtlich der Abgabepflicht ist nicht zu differenzieren, ob sich die Aus- oder Fortbildungseinrichtung an Personen wendet, die später beruflich im Bereich von Kunst oder Musik tätig werden wollen, oder ob eine Grundausbildung auch zur rein freizeitmäßigen Ausübung von künstlerischer oder musikalischer Tätigkeit angeboten wird.²⁸

In diesem Zusammenhang ist diskutiert worden, ob auch allgemeinbildende Schulen wegen ihres Musik- und Kunstunterrichts unter den Abgabetatbestand fallen. Zunächst ist anzumerken, dass in Bezug auf Bildungseinrichtungen der Unterricht eine „Lehre von Kunst“ im Sinne des KSVG darstellt, wenn den Teilnehmern vorrangig Fähigkeiten und Fertigkeiten zur eigenständigen aktiven Ausübung künstlerischer Betätigungen vermittelt werden.

Hiervon abzugrenzen sind öffentliche Aufführungen von Theaterprojekten außerhalb des Unterrichts statt, für die zum Beispiel zusätzlich freiberufliche Schauspieler oder Theaterpädagogen engagiert und vergütet werden. Da solche Veranstaltungen nicht Bestandteil des schulpädagogischen Auftrages sind, ist die Schule als Verwerter in jedem Fall zur KSA verpflichtet.²⁹ Das Gleiche gilt dementsprechend für den Fall, dass eine Schule den Schülern als Nachmittagsbetreuung Ballett o.ä. anbietet.

In Bezug auf den Unterricht an allgemeinbildenden Schulen differenzierte das Bundessozialgericht in früherer Rechtsprechung offenbar zwischen **angestellten und selbstständigen Lehrkräften**, die freiberuflich oder auf Honorarbasis für die Bildungseinrichtung tätig sind.³⁰ In diesem Zusammenhang erklärte das Gericht ausdrücklich, dass *„auch wenn allgemeinbildende Schulen nicht zu den abgabepflichtigen Unternehmen für künstlerische Tätigkeiten zählten, könne hieraus nicht im Umkehrschluss gefolgert werden, dass selbstständige Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen nicht als **Lehrer von Kunst nach § 1 KSVG** versicherungspflichtig sein könnten“*. Im Rahmen des vorbenannten Urteils führte das Gericht zudem aus, dass sich eine Abgabepflicht auch aus § 24 Abs. 2 KSVG ergeben könnte, wenn eine Bildungseinrichtung regelmäßig Leistungen eines selbstständigen Künstlers in Anspruch nehme, um die selbst gesetzten Bildungsziele erreichen zu können, sofern in diesem Zusammenhang Einnahmen erzielt werden würden. Hierzu positionierte sich das Gericht damals aber nicht weiter, da diese Frage nicht zur Entscheidung stand.³¹ Vor diesem Hintergrund wurde die Ausbildung für den **Musik- und Kunstunterricht an Realschulen** durch das Bundessozialgericht als eine Ausbildung für eine **künstlerische Tätigkeit** im Sinne des KSVG angesehen.³²

Hingegen betonte das Bundessozialgericht³³ in einem neueren Urteil aus dem Jahre 2009, dass sich der § 2 S. 1 KSVG nur auf solche Lehrtätigkeiten beziehe, die der **aktiven Musik- bzw. Kunstausbübung der Schüler und Studenten** dienen. Gegenstand der Lehrtätigkeit müsse vorrangig die Vermittlung praktischer oder theoretischer Kenntnisse sein, die den Fähigkeiten und Fertigkeiten der Unterrichteten zur Ausübung beziehungsweise Schaffung von Musik oder Kunst dienen (also z.B. ein Musikinstrument zu spielen).

Ein Unterricht mit künstlerischen Elementen gehöre nicht zu den vom KSVG erfassten Lehrtätigkeiten, wenn er in erster Linie pädagogischen oder therapeutischen Zielen diene.³⁴ Das Gericht räumte in diesem Zusammenhang ein, dass diese Betrachtungsweise in der Vergangenheit nicht immer beachtet worden sei und deshalb mitunter zu Fehleinschätzungen geführt haben könnte.

Vor diesem Hintergrund können alle allgemeinbildenden Schulen in der KSK abgabepflichtig sein. Im Rahmen des erweiterten Angebotsspektrums bei Ganztagschulen sind auch außerunterrichtliche Angebote sowie die Zusammenarbeit mit außerschulischen Kooperationspartnern in der entsprechenden Region und im Gemeinwesen, wie beispielsweise Musikschulen oder Tanzschulen mit einbegriffen. Ferner kann bei der Gestaltung des Ganztagsangebotes auf Beiträge von Experten zurückgegriffen werden, wie beispielsweise durch Schriftsteller, Künstler, Ingenieure, Zeitzeugen, Jugendbildungsreferenten oder Wissenschaftlern.

Der Abgabetatbestand ist jedoch noch nicht gleich erfüllt, wenn die Ausbildungseinrichtung selbstständige Künstler zu Unterrichtszwecken heranzieht. Mit dem Katalog der abgabepflichtigen Unternehmen hat der Gesetzgeber nur diejenigen Kreise erfassen wollen, die **typischerweise Künstler für ihre Zwecke in Anspruch nehmen**. Die enumerativ aufgezählten Unternehmen werden wohl durch **Auffangtatbestände ergänzt**, die aber voraussetzen, dass nicht nur gelegentliche Aufträge an Künstler erteilt werden, um deren Werke oder Leistungen für Unternehmenszwecke zu verwerten. Damit bleibt eine Heranziehung von Künstlern abgabefrei, sofern sie nur gelegentlich erfolgt, selbst wenn damit Einnahmen erzielt werden (es muss eine mehr als gelegentliche Vermarktung der Künstler vorliegen).³⁵

II. § 24 Abs. 1 S. 2 KSVG:

*(„Zur Künstlersozialabgabe sind auch **Unternehmer verpflichtet, die für Zwecke ihres eigenen Unternehmens Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit betreiben und dabei nicht nur gelegentlich Aufträge an selbständige Künstler der Publizisten erteilen.**)*

Der zweite Abgabetatbestand erfasst die Unternehmer, die für Zwecke seines eigenen Unternehmens Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit betreiben und dabei nicht nur gelegentlich Aufträge an selbstständige Künstler oder Publizisten erteilen (**Eigenwerber**). Eigenwerbung und Öffentlichkeitsarbeit können sehr weit gefasst sein.

Formen der Werbung (Image- und Produktwerbung) und Öffentlichkeitsarbeit sind beispielsweise Konzerte, Vorträge, Vernissagen, Preisverleihungen, Empfänge, Pressekonferenzen, Pressegespräche, Publikationen (z.B. Geschäftsberichte), Broschüren, Flyer, Bücher, CDs, DVDs, Veranstaltungen, Preisverleihungen, Ausstellungen, Programme, Internet oder Intranet.³⁶

Hat ein Unternehmer beispielsweise Fotografen beauftragt, für ihn Werbematerial und Medien für die Öffentlichkeitsarbeit zu gestalten, hat er auch an die KSK zu zahlen. Das BSG sah ihn als „Verwerter“ künstlerischer Werke an. Hierbei komme es nicht darauf an, ob es sich bei den Aufnahmen um eine handwerkliche oder künstlerische Betätigung gehandelt habe.³⁷ Für das Verhältnis zwischen dem Auftraggeber einer Bilderserie für eine Informationsbroschüre und dem Fotografen sei es ohne Bedeutung, ob der Auftraggeber mit der Broschüre Geld verdienen wolle oder seinem öffentlich-rechtlich oder satzungsmäßig begründeten Auftrag zur Vertretung der Interessen seiner Mitglieder nachkomme. Der Gesetzgeber sehe für die Pflicht zur Leistung der KSA nicht eine kommerzielle Vermarktung künstlerischer oder publizistischer Leistungen als maßgeblich an, sondern allgemein deren Inanspruchnahme und Verwertung für eigene Zwecke.³⁸ Daher sei die KSA auch dann abzuführen, wenn Einrichtungen bei der Verwertung von Kunst oder Publizistik gerade in Erfüllung einer öffentlichen oder satzungsmäßigen Aufgabe tätig werden.³⁹ Ein übergeordneter, dritter Zweck der Nutzung der künstlerischen und publizistischen Leistungen sei gerade nicht erforderlich.

Eine nur „gelegentliche Auftragserteilung“ liegt seit dem 01. Januar 2015 nun auch vor, wenn die Summe der abgabepflichtigen Entgeltzahlungen aus Aufträgen im Kalenderjahr eine Bagatellgrenze von **450,00 Euro nicht übersteigt**. Diese Bagatellgrenze greift aber nur im Bereich der typischen Verwender sowie der Eigenwerber.

Die Künstlersozialabgabe kann demnach sogar dann anfallen, wenn die Werbemaßnahme regelmäßig nur alle 3 oder 5 Jahre erfolgt. Ausreichend ist ein einzelner jährlicher (Gesamt-)Auftrag, der aus mehreren Einzelleistungen besteht. Es kann sich auch um viele kleine, wirtschaftlich unbedeutende Aufträge handeln.⁴⁰ Nur wenn es sich um einen einmaligen oder seltenen und unbedeutenden Auftrag handelt, fällt keine Künstlersozialabgabe an.⁴¹

Das Bestehen einer Zahlungspflicht richtet sich letztlich nach der **Rechtsform des Kooperationspartners bzw. des Zahlungsempfängers** (a.A.⁴²). Der im Gesetz verwendete Begriff „selbstständige Künstler/ Publizisten“ meint hierbei **natürliche Personen**. Natürliche Personen sind sowohl der einzelne Künstler/ Publizist als auch das Einzelunternehmen, die GbR oder der nicht eingetragene Verein. Die **KSA entfällt** nur, wenn eine **Unternehmergesellschaft (UG haftungsbeschränkt), KG, e.V., GmbH, Ltd. oder AG** beauftragt wird. Das gleiche gilt bei **Zahlungen an eine GmbH & Co. KG/ GmbH & Co. oHG**, da es bei dieser Gesellschaftsform keinen persönlich haftenden Gesellschafter gibt.⁴³ Nach neuerer Rechtsprechung des Bundessozialgerichts unterliegen auch Aufträge an Unternehmen in der Rechtsform der **oHG** nicht der Abgabepflicht.⁴⁴

Für einen angestellten Mitarbeiter müssen grundsätzlich nur, wie bei jedem anderen Mitarbeiter, die normalen Sozialversicherungsbeiträge nach den Vorschriften der „klassischen“ Sozialversicherung abgeführt werden.⁴⁵ Erfolgt die Ausübung der Tätigkeit hingegen nicht während der Arbeitszeit sondern nach Feierabend und wird zudem extra vergütet, muss hingegen eine KSA gezahlt werden.⁴⁶

III. § 24 Abs. 2 KSVG:

*(„Zur Künstlersozialabgabe sind ferner **Unternehmer verpflichtet, die nicht nur gelegentlich Aufträge an selbstständige Künstler oder Publizisten erteilen, um deren Werke oder Leistungen für Zwecke ihres Unternehmens zu nutzen, wenn im Zusammenhang mit dieser Nutzung Einnahmen erzielt werden sollen.***

*Werden in einem Kalenderjahr **nicht mehr als drei Veranstaltungen** durchgeführt, in denen künstlerische oder publizistische Werke oder Leistungen aufgeführt oder dargeboten werden, liegt eine **nur gelegentliche Erteilung von Aufträgen** im Sinne des Satzes 1 vor. Satz 1 gilt nicht für Musikvereine, soweit für sie Chorleiter oder Dirigenten regelmäßig tätig sind.“)*

Die Vorschrift gilt seit dem 01. Januar 1989. Nach dem Willen des Gesetzgebers wurde dem Katalog der bis dahin schon abgabepflichtigen Unternehmen die **Generalklausel** angefügt. Damit sollten weitere Unternehmen im Sinne eines Auffangtatbestandes in die Abgabepflicht einbezogen werden, die nicht unter den Katalog der typischen Verwerter des § 24 Abs. 1 KSVG fallen, aber in vergleichbarer Weise immer wieder künstlerische oder publizistische Werke oder Leistungen nutzen.⁴⁷

Nach der so genannten Generalklausel des § 24 Abs. 2 KSVG ist abgabepflichtig, wer nicht nur gelegentlich Aufträge an denselben Künstler oder Publizisten erteilt, um deren Werke oder Leistungen für Zwecke seines Unternehmens zu nutzen, wenn im Zusammenhang mit dieser Nutzung Einnahmen erzielt werden sollen. Nach der Generalklausel ist also im Gegensatz zu den typischen Verwertern nach § 24 Abs. 1 S. 1 und für Eigenwerber nach § 24 Abs. 1 S. 2 KSVG eine Einnahmeerzielungsabsicht (unerheblich ist hingegen, ob auch Gewinn beabsichtigt ist) Voraussetzung. Abgabepflichtig sind nach dieser Generalklausel Unternehmer, die jährlich mehr als drei Veranstaltungen mit selbstständigen Künstlern/ Publizisten organisieren

und damit Einnahmen erzielen wollen. Der § 24 Abs. 3 KSVG konkretisiert „nicht nur gelegentlich an selbstständige Künstler oder Publizisten im Sinne von Abs. 1 S. 2 oder Abs. 2 S. 1 erteilte Aufträge“, wenn die Summe der Entgelte nach § 25 aus den in einem Kalenderjahr nach Absatz 1 Satz 2 oder Absatz 2 Satz 1 erteilten Aufträgen 450 Euro nicht übersteigt.

G. Wie erfolgt eine Beitragserhebung?

Das Gesetz sieht vor, dass sich die **abgabepflichtigen Unternehmen** bei Erfüllung eines der Tatbestandsmerkmale des § 24 KSVG selbst **bei der KSK melden** (siehe §§ 25 ff. KSVG). Hierbei ist der einfachste Weg, wenn man sich über den Internetauftritt der KSK unter **www.kuenstlersozialkasse.de** anmeldet. Sodann prüft die KSK eine Abgabepflicht stellt gegebenenfalls über einen Fragebogen die Abgabepflicht des Unternehmens fest und erlässt einen so genannten Erfassungsbescheid. Wird eine Abgabepflicht festgestellt, müssen die abgabepflichtigen Unternehmen jeweils **bis zum 31. März des Folgejahres eine Jahresmeldung** über die gezahlten Entgelte abgeben. Gleichzeitig wird man zur Nachmeldung der abgabepflichtigen Entgelte für die letzten 5 Jahre aufgefordert. Gemäß § 31 KSVG i.V.m. § 25 Abs. 1 S. 1 SGB beträgt die **Verjährungsfrist für die Ansprüche der KSK 4 Jahre** nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem sie fällig geworden sind. Ansprüche auf vorsätzlich vorenthaltene Beiträge verjähren gemäß § 31 KSVG i.V.m. § 25 Abs. 1 S. 2 SGB IV in 30 Jahren. Die Unterlagen und Aufzeichnungen über die KSA müssen mindestens 5 Jahre aufbewahrt werden und sind der KSK auf Verlangen vorzulegen.⁴⁸

H. In welchen Abständen findet eine Überprüfung statt?⁴⁹

Seit dem 01. Januar 2015 prüft die DRV im Rahmen der regulären Betriebsprüfung auch die KSA bei den Unternehmen. Hierbei gibt es drei Typen von Unternehmen, die in bestimmten Zeitabständen auf die Künstlersozialabgabe geprüft werden.

Bei allen **Betrieben mit 20 oder mehr Beschäftigten** erfolgt die Prüfung **flächendeckend** alle 4 Jahre. Bei allen **Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten** erfolgt die Prüfung ebenfalls **flächendeckend** alle 4 Jahre, sofern der Betrieb in der Vergangenheit bereits einmal **abgabepflichtig war**.

Bei allen **anderen Betrieben** mit weniger als 20 Beschäftigten, die zuletzt nicht abgabepflichtig waren erfolgt eine Prüfung in **Stichprobe**, so dass diese Betriebe im Durchschnitt alle 10 Jahre hinsichtlich der KSA geprüft werden.

I. Ist die Künstlersozialabgabe mit geltendem Recht vereinbar?

Das **Bundesverfassungsgericht** hat im **Jahre 1987** die (**fremdnützige**) **KSA** ausschließlich mit der Erwägung gerechtfertigt, bei dem Verhältnis zwischen Künstlern und ihren Vermarktern handele es sich um eine geschichtlich gewachsene Sonderbeziehung, die eine Abgabenbelastung der Vermarkter zugunsten der von ihrer Marktmacht abhängigen Künstler rechtfertige.⁵⁰ Mit dieser Begründung stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die **KSA verfassungsgemäß** sei und die betroffenen Verwerter nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 3 GG verletzt seien.⁵¹

Hingegen hegt der **Bund der Steuerzahler Deutschland e.V. („BdSt“)** bereits seit längerer Zeit **verfassungsrechtlicher Bedenken** gegen die KSA und geht sowohl politisch als auch juristisch gegen die KSA vor.⁵² Vor diesem Hintergrund **beauftragte** der BdSt den renommierten Rechtswissenschaftler **Professor Hans-Wolfgang Arndt** mit der Erstellung eines Gutachtens zur Verfassungsmäßigkeit des KSVG. In seinem am 02. Januar 2013 erstelltem Gutachten bestätigte der ehemalige Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Universität in Mannheim, dass die **KSA verfassungswidrig** sei und in der jetzigen Form nicht mehr erhoben werden dürfe.⁵³

Zur Begründung führte der Gutachter nachfolgende Punkte aus:

Die durch das Bundesverfassungsgericht angenommene „Sonderbeziehung“ zwischen einem Künstler und seinem „Vermarkter“, der man gerecht werden müsse, existiere in Zeiten des Internets faktisch nicht mehr. Im Jahre 1987 sei die überwältigende Anzahl der Künstler auf ihre Vermarkter angewiesen. Im Jahre 2013 gebe es die Wahl zwischen Selbstvermarktung durch Internet und Fremdvermarktung. Hierbei gehe der Trend zur Selbstvermarktung, so dass ein einseitiges Abhängigkeitsverhältnis der Künstler und eine besondere Verantwortungsbeziehung der Vermarkter nicht mehr gegeben sei.

Zum anderen müsse die Abgabe auch dann geleistet werden, wenn der Auftragnehmer gar nicht in der KSV ist und somit gar nicht von der Abgabe profitiere. Das Bundesverfassungsgericht hält dies für verfassungskonform. Hierdurch werde die Abgabepflicht geringgehalten und eine „Wettbewerbsverzerrung vermieden“. Ansonsten müssten Unternehmen, die einen Künstler beauftragen, der Mitglied der KSK ist, einen Aufschlag auf ihre Produkte in Kauf nehmen. Hierzu führte der Gutachter aus, dass sich auf dem Kunstmarkt kein Käufer eines Objekts zu 1.000 Euro und eines zu 1.040 Euro wegen des Preisunterschiedes für das Erste entscheiden würde. Innerhalb dieser Margen existiere kein Preiswettbewerb.

Nach einer anderen Auffassung verstößt die KSA gegen **Art. 401 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem**.⁵⁴ Darin wird es den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft untersagt, ganz allgemein alle Steuern, Abgaben und Gebühren, die nicht den Charakter von Umsatzsteuern haben, beizubehalten oder einzuführen, sofern die Erhebung dieser Steuern, Abgaben und Gebühren im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten nicht mit Formalitäten beim Grenzübertritt verbunden ist. Diesbezüglich vertritt der Autor die Auffassung, dass die Tatbestandsvoraussetzung des KSVG das Vorliegen eines Entgelts als Gegenleistung für die Leistung des selbstständigen Künstlers oder Publizisten sei. Entsprechend den Grundsätzen, die für die Umsatzsteuer gelten, entstehe die Abgabe durch den Austausch von künstlerischer oder publizistischer Leistung und dem als Gegenleistung gezahltem Entgelt. Demnach sei eine Identität mit der Umsatzsteuer gegeben, weshalb die **KSA als eine weitere Umsatzsteuer nicht bestehen dürfe**.⁵⁵

J. Bestehen Initiativen für und/ oder gegen eine Künstlersozialabgabe?

In der Vergangenheit gab es eine seitens des **Deutschen Tonkünstlerverbandverband (DTKV)** an den Deutschen Bundestag gerichtete **Petition** mit dem Ziel der Deutsche Bundestag möge die DRV gesetzlich dazu verpflichten, im Rahmen ihrer Betriebsprüfungen, spätestens alle 4 Jahre, zu kontrollieren, ob die Unternehmen, die freischaffende Künstler und/ oder freischaffende lehrende Künstler beschäftigen, ihrer Abgabeverpflichtung nach dem KSVG nachgekommen sind.⁵⁶

Hintergrund dieser Petition war, dass durch eine Ausweitung der KSA-Prüfungen bei Arbeitgebern ein weiterer Anstieg der KSA verhindert und eine Abgabengerechtigkeit hergestellt werden sollte. Das **Petitionsverfahren** wurde **erfolgreich abgeschlossen**, da mit dem KSASTabG die Prüfungen bei den Arbeitgebern hinsichtlich der Erfüllung der Melde- und Abgabepflichten nach dem KSVG gegenüber der bisherigen Praxis der Rentenversicherungsträger ausgeweitet worden sind. Der insoweit geänderte § 28b Abs. 1a SGB IV sieht vor, dass die Rentenversicherungsträger die KSA im Rahmen der turnusmäßigen Arbeitgeberprüfungen mitprüfen beziehungsweise die Arbeitgeber über dieses Thema informieren und beraten sollen. Gleichzeitig sind die Träger der DRV nun verpflichtet, anlässlich einer Arbeitgeberprüfung alle Arbeitgeber mindestens alle 4 Jahre zusätzlich auch dahingehend zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe eine Abgabepflicht nach dem KSVG vorliegt.⁵⁷

Demgegenüber gibt es **neben dem BdSt** als Initiative gegen die KSA die **„KSKontra.de Gegen ungerechtfertigte Künstlersozialabgabe“**.⁵⁸ Diese vertritt die Auffassung, dass derjenige der Gewerbesteuer bezahlt und nicht in der KSK versichert ist, demnach auch kein Künstler sei.⁵⁹ In dieser Sache hat der BdSt

K. Fazit

81

Quellenangaben und Erläuterungen:

- ¹ Reinke, Kornelia in „Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“, PFB 06/2010, S. 148.
- ² Wahle, Joachim/ Hodzic Kemal in „Zur Anwendungspraxis des Künstlersozialversicherungsgesetzes“, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (WD 6 - 3000 - 121/08) vom 31.07.2008, S. 9.
- ³ Reinke, Kornelia, PFB 10, S. 87.
- ⁴ Wahle, Joachim/ Hodzic Kemal in „Zur Anwendungspraxis des Künstlersozialversicherungsgesetzes“, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (WD 6 - 3000 - 121/08) vom 31.07.2008, S. 6.
- ⁵ Wahle, Joachim/ Hodzic Kemal in „Zur Anwendungspraxis des Künstlersozialversicherungsgesetzes“, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (WD 6 - 3000 - 121/08) vom 31.07.2008, S. 5.
- ⁶ Reinke, Kornelia in „Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“, PFB 06/2010, S. 148.
- ⁷ Agentur für Werbung Wicker: <http://www.werbeagentur-wicker.de/abgabepflicht-kuenstlersozialkasse-ksk/>.
- ⁸ Nachzulesen unter folgendem Link:
<http://www.kuenstlersozialkasse.de/wDeutsch/kuenstlersozialkasse/Wirueberuns.php?WSESSIONID=ce3b9fef5ac7d02323e0437868443240>.
- ⁹ BT-Drucks 8/3172, S. 21.
- ¹⁰ BSG, Urt. v. 15.11.2007, Az.: B 3 KS 3/07 R; BT-Drucks 8/3172, S. 19 ff.; BT-Drucks 9/26, S. 18.
- ¹¹ BT-Drucks 7/3071, S. 7; Bericht der Bundesregierung über die soziale Lage der Künstlerinnen und Künstler in Deutschland.
- ¹² BT-Drucks 9/26, S. 18.
- ¹³ BSG, Urt. v. 28.02.2007, Az.: B 3 KS 2/07 R; Zweng in „Kommentar zum KSVG“, § 2, A. I..
- ¹⁴ BSG, Urt. v. 20.03.1997, Az.: 3 RK 17/96; BSG, Urt. v. 25.10.1995, Az.: 3 RK 24/94.
- ¹⁵ BSG, Urt. v. 25.10.1995, Az.: 3 RK 24/94.
- ¹⁶ BSG, Urt. v. 01.10.2009, Az.: B 3 KS 3/08 R (kreativer Tanz); BSG, Urt. v. 01.10.2009, Az.: B 3 KS 2/08 R; BSG, Urt. v. 23.03.2006, Az.: B 3 KR 9/05 R (Trauerredner); grundlegend auch BSG, Urt. v. 16.04.1998, Az.: B 3 KR 7/97 R.
- ¹⁷ BSG, Urt. v. 24.06.1998, Az.: B 3 KR 13/97 R; BSG, Urt. v. 28.02.2007, Az.: B 3 KS 2/07 R; BSG, Urt. v. 15.11.2007, Az.: B 3 KS 3/07 R.
- ¹⁸ Nachzulesen unter folgenden Links:
<http://www.musikschulen.de/aktuelles/news/index.html?newsid=2174>; <http://www.boersenblatt.net/artikel-kuenstlersozialversicherung.1167459.html>.
- ¹⁹ BSG, Urt. v. 15.02.1989, Az.: 12 RK 67/87.
- ²⁰ Reinke, Kornelia in „Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“, PFB 06/2010, S. 148.
- ²¹ Schreiben Bundesversicherungsamt vom 16.01.2008 nachzulesen unter folgendem Link: <http://www.kskontra.de/index.htm>.
- ²² BSG, Urt. v. 20.07.1994, Az.: 3/12 RK 63/92.
- ²³ Reinke, Kornelia in „Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“, PFB 06/2010, S. 148.
- ²⁴ Reinke, Kornelia in „Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“, PFB 06/2010, S. 148.
- ²⁵ BSG, Urt. v. 20.04.1994, Az.: 3/12 RK 33/92.
- ²⁶ BSG, Urt. v. 12.11.2003, Az.: B 3 KR 39/02 R.
- ²⁷ BSG, Urt. v. 07.07.2005, Az.: B 3 KR 7/04 R.
- ²⁸ Summa Summarum Sozialversicherungsprüfung im Unternehmen, Ausgabe Juli 2007,
Schwerpunktausgabe Künstlersozialversicherung, S. 1 – 26:
https://www.deutscherentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/3_Infos_fuer_Experten/02_arbeitgeber_steuerberater/01_a_summa_summarum/01_e_paper_summa_summarum/ausgaben/2007/2007_4.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- ²⁹ Miehle, Tanja, Leitfaden Urheberrecht für die Kulturelle Praxis in Schulen, Hessisches Kultusministerium, September 2013.
- ³⁰ Siehe auch im Mitteilungsblatt der Behörde für Schule und Berufsbildung Nr. 9, 10.09.2008, S. 69: „Setzt die Schule beispielsweise einen freien Mitarbeiter für eine künstlerische oder publizistische Tätigkeit ein, so hat die Schule/ Dienststelle den Beitrag für die KSV zu tragen und zu entrichten.“.
- ³¹ BSG, Urt. v. 10.10.2000, Az.: B 3 KR 30/99 R.
- ³² siehe BSG, Urt. v. 14.12.1994, Az.: 3/12 RK 80/92; BSG, Urt. v. 10.10.2000, Az.: B 3 KR 30/99 R.
- ³³ Urteil BSG, Urt. v. 01.10.2009, Az.: B 3 KS 3/08 R.
- ³⁴ BSG, Urt. v. 01.10.2009, Az.: B 3 KS 3/08 R (teilweise Aufgabe von BSG, Urt. v. 14.12.1994, Az.: 3/12 RK 80/92 und BSG, Urt.

v. 14.12.1994, Az.: 3/12 RK 62/93).

³⁵ Nachzulesen unter folgendem Link: <http://www.aba-fachverband.org/index.php?id=560>.

³⁶ Reinke, Kornelia in „Abgabepflicht nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz“, PFB 06/2010, S. 148.

³⁷ BSG, Urt. v. 25.11.2010, Az.: B 3 KS 1/10 R.

³⁸ BT-Drucks 11/2964, S. 13.

³⁹ BSGE 111, 94.

⁴⁰ Nachzulesen unter folgendem Link: <https://www.lexware.de/artikel/kuenstlersozialabgabe-das-muessen-sie-wissen/>.

⁴¹ Nachzulesen unter folgendem Link: <https://www.lexware.de/artikel/kuenstlersozialabgabe-das-muessen-sie-wissen/>.

⁴² Nachzulesen unter folgendem Link: <http://www.bv-tanzinschulen.de/service/downloads/gebuehren.html>: „Der Abgabentatbestand sei noch nicht erfüllt, wenn die Schule selbständige Künstler im Unterricht oder für außerunterrichtliche Veranstaltungen heranzieht.“.

⁴³ Finke/ Brachmann/ Nordhausen in „Kommentar zum KSVG“, 4. Auflage, München 2009, § 25, Rn. 36.

⁴⁴ BSG, Urt. v. 16.07.2014, Az.: B 3 KS 3/13.

⁴⁵ Nachzulesen unter folgendem Link: <https://www.lexware.de/artikel/kuenstlersozialabgabe-das-muessen-sie-wissen/>.

⁴⁶ Nachzulesen unter folgendem Link: <http://www.graf-steuerberater.de/seiten/steuertipps/personal-allgemein/kuenstlersozialabgabe.php>.

⁴⁷ BT-Drucks 11/2979, S 7, Nr. 6.

⁴⁸ Nachzulesen unter folgendem Link: <https://www.lexware.de/artikel/kuenstlersozialabgabe-das-muessen-sie-wissen/>.

⁴⁹ Merkblatt zur Künstlersozialabgabe vom Zentralverband des Deutschen Handwerks, Dezember 2014.

⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 08.04.1987, Az.: 2 BvR 909/82.

⁵¹ BVerfG, Urt. v. 08.04.1987, Az.: 2 BvR 909/82.

⁵² Nachzulesen unter folgendem Link: <http://www.steuerzahler.de/Kuenstlersozialabgabe-endlich-vor-dem-Aus/53522c626161p529/index.html>.

⁵³ Arndt, Hans-Wolfgang in „Zur verfassungsrechtlichen Problematik des Künstlersozialversicherungsgesetzes“, Gutachten im Auftrag des BdSt vom 02.01.2013.

⁵⁴ Grohs, Matthias E. in „Die KSK-Abgabe verstößt gegen die 6. EG-Richtlinie – und ist nicht EU-konform“, Steuerrecht 1/09.

⁵⁵ Grohs, Matthias E. in „Die KSK-Abgabe verstößt gegen die 6. EG-Richtlinie – und ist nicht EU-konform“, Steuerrecht 1/09, S. 15; a.A. in BVerfG, Urt. v. 08.04.1987, Az.: 2 BvR 909/82: „Die Künstlersozialabgabe werde nicht, wie es dem Begriff der Steuer eigen sei, zur Erzielung von Einkünften auferlegt. Die Abgabe möge zwar zur Erfüllung einer allgemeinen Aufgabe, der sozialen Sicherung der selbständigen Künstler und Publizisten, gedacht sein, fließe aber nicht endgültig einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zu. Die Künstlersozialkasse leite nämlich die von ihr eingezogenen Gelder an die Sozialversicherungsträger weiter, denen damit auch das Aufkommen der Künstlersozialabgabe schließlich zufließe.“.

⁵⁶ Petition an den Deutschen Bundestag „Sozialversicherung – Prüfung der Abgabepflicht zur KSV durch RV“, Petition 43188, eingereicht am 10.06.2013.

⁵⁷ Abschlussbegründung der Petition unter Ziff. 40 vom 01.10.2015, Pet 3-17-11-8265-051666.

⁵⁸ Nachzulesen unter folgendem Link: <http://www.kskontra.de/>.

⁵⁹ Nachzulesen unter folgendem Link: <http://www.kskontra.de/>.

⁶⁰ Nachzulesen unter folgendem Link: <http://www.steuerzahler.de/Klage-gegen-die-Kuenstlersozialabgabe-beim-Bundesverfassungsgericht-anhaengig/70433c813761p529/index.html>.

Rechtsprechung und Literatur zu Art. 7 Abs. 4 und 5 GG – eine Handreichung

(Stand: August 2016)

Zitate aus Rechtsprechung und Literatur zu den aus Art. 7 Abs. 4 + 5 GG folgenden verfassungsrechtlichen Vorgaben bzw. Rechten

Die nachfolgende Handreichung berücksichtigt zahlreiche Zitate aus der Rechtsprechung sowie der Literatur (Grundgesetz-Kommentare und Fachbücher) zu den Vorgaben des Art. 7 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes. Die hierin genannten Zitate sind nach den für die Ersatzschulen relevanten verfassungsrechtlichen Themenschwerpunkten geordnet.

Die Handreichung ist wie folgt aufgebaut:

- Art. 7 Abs. 4 GG:**
- A. Finanzierung der freien Schulen**
 - I. Finanzhilfeanspruch
 - II. Wartefrist
 - B. Lehrziele und Einrichtungen (S. 3)**
 - C. Lehrkräfte (S. 3, 4)**
 - I. Anforderungen an die wissenschaftliche Ausbildung
 - II. Anforderungen an die wirtschaftliche und rechtliche Stellung
 - D. Nicht zurückstehen (S. 3)**
 - E. Keine Sonderung nach den Besitzverhältnissen der Eltern (S. 3)**

Art. 7 Abs. 5 GG: **Besonderes pädagogisches Interesse (Alt. 1)**

Für diese Handreichung wurden folgende Grundgesetz-Kommentare ausgewertet:

- Uhle in: **Epping/Hillgruber**, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, München 2013
- Brosius-Gersdorf in: **Dreier**, Grundgesetz Kommentar (Band I Präambel, Art. 1-19), 3. Auflage, Tübingen 2013
- Hömig in: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, (**Nomos Kommentar**), 10. Auflage, Baden-Baden 2013
- Schmitt-Kammler in: **Sachs**, Grundgesetz Kommentar, 4. Auflage, München 2007
- Hofmann in: **Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf**, Grundgesetz Kommentar, 12. Auflage, Köln 2011
- Robbers in: **Starck**, Kommentar zum Grundgesetz (Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19), 6. Auflage, München 2010
- Kotzur in: **Stern/Becker**, Grundrechte-Kommentar, 2. Auflage, Köln 2016
- Hemmrich in: **von Münch/Kunig**, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München 2000

Für diese Handreichung wurden folgende Fachbücher ausgewertet:

- *Avenarius* in: Avenarius/Füssel, **Handbuch Schulrecht**, 8. Auflage, Kronach 2010
- *Keller/Krampen* in: **Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft**, 1. Auflage, Baden-Baden 2014
- *Rux/Niehues* in: **Schulrecht**, 5. Auflage, München 2013

FINANZHILFEANSPRUCH AUS ART. 7 ABS. 4 GG

A. Finanzierung der freien Schulen

I. Finanzhilfeanspruch

1. Rechtsprechung:

- Es besteht eine über den Wortlaut des Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG zusätzliche **staatliche Pflicht zum Schutz und zur Förderung** der Privatschulen, die nicht nur auf bestehende Schulen beschränkt ist.

(BVerfGE 75, 40 [62 f.]; 90, 107 [115]; 112, 74 [83 f.])

- Vor diesem Hintergrund besteht auch eine **Beobachtungspflicht des Gesetzgebers**.

(OVG Bautzen in SächsVbl 2011, 59)

- Die Qualitätsanforderungen als Voraussetzung der Genehmigung von Ersatzschulen gemäß Art. 7 Abs. 4 S. 2-4 GG, die die Verwirklichung des Grundrechts der Privatschulfreiheit erst ermöglichen, geben dem Schulträger einen **verfassungsrechtlichen Anspruch** auf finanzielle Förderung, der allerdings erst ein- greift, **wenn** ohne die Förderung der **Bestand** des Ersatzschulwesens **evident gefährdet** ist.

(BVerfGE 74, 84 [112]; 75, 40 [68]; 90, 107 [115]; BVerwGE 79, 154 ff.)

- Die **einzelne Ersatzschule** genießt **keinen Bestandsschutz** und kann insbesondere nicht verlangen, vom Staat auch noch dann gefördert zu werden, wenn sie nicht mehr lebensfähig ist, weil sie von der Bevölkerung nicht mehr angenommen wird.

(BVerfGE 112, 84)

- Zum Wesen der Privatschulfreiheit gehört auch, dass die Träger privater Schulen sich **finanziell selbst engagieren** und durch die Erbringung angemessener Eigenleistungen die wirtschaftlichen Grundlagen für den Schulbetrieb legen (**unternehmerisches Risiko**).

(BVerfGE 75, 68)

- Im Rahmen der finanziellen Unterstützung ist der Gesetzgeber an **Art. 3 Abs. 1 GG gebunden**, was bei neu gegründeten Ersatzschulen auf diese Besonderheiten ausgerichtete Differenzierungen nicht ausschließt.

(BVerfGE 75, 69; 90, 126; 112, 86 f.)

- **Unzulässig** ist eine geringere Förderung neuer privater Ersatzschulen, um etablierte Privatschulen vor **Konkurrenz zu schützen** oder um den **Staatshaushalt zu schonen**.

(BVerfGE 75, 40 [71 ff.])

- Die staatliche Pflicht zum Schutz und zur Förderung steht generell unter dem Vorbehalt dessen, was **vernünftigerweise von der Gesellschaft erwartet werden kann**.

(BVerfGE 75, 40 [68]; 112, 84)

FINANZHILFEANSPRUCH AUS ART. 7 ABS. 4 GG

- Wie der insoweit bestehenden Schutz- und Förderpflicht im Einzelnen genügt wird, obliegt grundsätzlich der **Entscheidung des Gesetzgebers**, dem dabei eine **weitreichende Gestaltungsfreiheit** zukommt.

(BVerfGE 75, 66 f.; 90, 116)

- Die Höhe des Förderanspruchs ist **durch den Gesetzgeber zu konkretisieren**, wobei eine unzulängliche Regelung ggf. verfassungsgerichtlich zu beanstanden wäre und es dem Gesetzgeber obläge, sie durch eine verfassungsgemäße zu ersetzen.

(BVerfGE 90, 107 [117]; BVerfGE 112, 84; BVerwGE 79, 154 [156])

- Hierbei kann auch auf die **individuelle Hilfsbedürftigkeit** des Schulträgers abgestellt werden.

(BVerfGE 90, 128 [144])

- Die Förderung darf sich an den **Kosten der öffentlichen Schulen orientieren**.

(BVerfGE 75, 68; 90, 116)

- Die Grundrechtsträger sollten in das Verfahren der Mittelverteilung **angemessen einbezogen** werden und die **Verteilungsmaßstäbe** sollten dort **transparent** gehalten werden, wo sich die Kosten aus dem Bereich des öffentlichen Schulwesens z.B. auf die Kosten für einen „staatlichen Schüler“ beziehen.

(BVerfGE 53, 30 [65])

- Die einmal gewährte Hilfe entfaltet **keinen Bestandsschutz**, erforderliche Kürzungen müssen jedoch den **Gesamtetat** für das öffentliche und das private Schulwesen zum Gegenstand haben.

(BVerfGE 75, 40 [68 f.])

- Bei der Bemessung finanzieller Hilfen für private Ersatzschulen ist es grundsätzlich mit Art. 7 Abs. 4 GG vereinbar, nur die Schüler zu berücksichtigen, die ihre **Wohnung oder Hauptwohnung im Sitzland der Ersatzschule** haben.

(BVerfGE 112, 83 ff.)

- Verfassungsrechtlich zulässig ist eine Förderung über **direkte finanzielle Leistungen** als auch über die **Bereitstellung von Schulgebäuden** oder die **Freistellung von staatlichen Lehrern** für Unterricht in Privatschulen.

(BVerfGE 75, 40)

- Eine Förderung kann auch mittelbar durch **steuerrechtliche Vergünstigungen** erfolgen.

(BVerfGE 3, 176 f.)

- Im Rahmen der Finanzhilfe dürfen die **Kosten für Schulbaumaßnahmen** und für die **Beschaffung der erforderlichen Schulräume** nicht völlig unberücksichtigt bleiben, auch wenn aufgrund der landesgesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit die **Kosten für den Grundstückserwerb** und für die **Erschließung** ausgenommen werden können.

(BVerfGE 90, 128 [141 ff.])

FINANZHILFEANSPRUCH AUS ART. 7 ABS. 4 GG

- Zum **berücksichtigungsfähigen Eigenanteil** des Ersatzschulträgers gehören die **Kosten der Anfangsfinanzierung** und die **Investitionskosten**.

(BVerfGE 75, 40 [68]; BVerwGE 27, 360 [365])

- Aus der generellen Schutzpflicht für private Ersatzschulen kann **kein Anspruch** auch auf dem Wege der Sozialhilfe auf **Übernahme der Mehrkosten** (Aufnahmebeitrag, monatliches Schulgeld) **oder auf den Ersatz der Schülerbeförderungskosten** hergeleitet werden, die dadurch entstehen, dass anstelle einer öffentlichen Schule eine private Ersatzschule besucht wird.

(BVerwGE in NVwZ 1993, 691 [692]; OVG NS in NVwZ-RR 1996, 656 [657])

- Die staatliche Förderung kann um den **Betrag eines sozialverträglichen Schulgeldes reduziert** werden, unabhängig ob ein solches erhoben wird oder nicht.

(BVerwGE in NVwZ-RR 1988, 22)

- **Zulässig** ist, wenn der Gesetzgeber hinsichtlich der Zuschüsse zu den Baukosten von Schulgebäuden **Ausgleichsforderungen** vorsieht, falls die Gebäude anderen als zu Schulzwecken zugeführt werden.

(BVerfGE 90, 128 [143]; BVerwGE 70, 290 [295]; 27, 360 [366])

- Die Pflicht der Landkreise und kreisfreien Städte zur Beförderung von Schülern einer privaten **Ersatzschule von besonderer pädagogischer Bedeutung** darf nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Ersatzschule mangels staatlicher **Anerkennung Finanzhilfen nur nach Maßgabe des § 18 Abs. 2 S. 1 SchulG-LSA** erhält.

(OVG LSA, Beschluss v. 11.02.2010, Az.: 3 M 313/09)

- Es ist mit Art. 7 Abs. 4 GG vereinbar, wenn das Landesrecht bei einem körperlich organisierten gemeinnützigen Schulträger die **Privatschulsubventionierung von den Voraussetzungen der steuerrechtlichen Gemeinnützigkeit abhängig** macht.

(BVerwGE, Urt. v. 21.11.1986, Az.: 7 C 82.84)

- Im Rahmen der Berechnung der Finanzhilfeshöhe muss zumindest die zugrundeliegende **Systematik und die Methode der Ermittlung der Leistungshöhe erkennbar** sowie die unterstellten Annahmen zu (statistischen) Tatsachen darstellbar sein, soweit der Gesetzgeber die Ermittlung der Leistungshöhe nicht einem einfachgesetzlichen geregelten Verfahren überlassen hat, sondern dies selbst bemisst.

(Sächs VerfGH, Urt. v. 15.11.2013, Az.: Vf.25-II-12)

- Zur Überprüfung der Richtigkeit der Finanzhöhe kann **nach einem substantiierten Verlangen eine nachvollziehbare Finanzhilfeberechnung verlangt** werden, die im Gesetz bzw. der RVO bestimmte **Berechnungsvariablen erläutert**, d.h. insbesondere die zugrunde liegende Methodik bzw. Systematik der Ermittlung nachvollziehbar aufzeigt und die Zahlengrundlage zur Verfügung stellt.

(OVG LSA, Beschluss v. 21.03.2016, Az.: 3 L 89/15)

FINANZHILFEANSPRUCH AUS ART. 7 ABS. 4 GG

- Im **verwaltungsbehördlichen Verfahren** ist das Landesschulamt **nicht gehalten** jede einzelne sich aus dem Gesetz bzw. der RVO ergebenden Variable sowie deren Ermittlung im Rechtssetzungsverfahren **im Detail zu erläutern**, wenn der Betroffenen keinen **Klärungsbedarf** aufzeigt. Betroffene sind daher gehalten, bei bestehenden Unklarheiten im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens die notwendige Darstellung zu verlangen, wenn das Gericht nicht aus berechtigten Interessen selbstständig weitere Ermittlungen anstrengt.

(OVG LSA, Beschluss v. 21.03.2016, Az.: 3 L 89/15)

- Der Staat ist nur verpflichtet bis zur **Höhe des Existenzminimums** der Privatschulen für die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 GG **Leistungen zu erbringen**.

(BVerfGE 75, 40 [67])

- Die **Art und Weise** wie der Gesetzgeber der **Förderpflicht** nachkommt z.B. durch direkte finanzielle Förderung und /oder einem System von Personal- und Sachleistungen bleibt der **Entscheidung des Gesetzgebers** überlassen.

(BVerfGE 75, 40 [68])

- Im Rahmen der Förderung durch finanzielle Zuwendungen, muss die Maßgabe des **Gleichheitssatzes** berücksichtigt werden, wobei die **Leistungspflicht** des Staates **unter dem Vorbehalt des Möglichen** steht.

(BVerfGE 75, 40 [68/ 69])

- Bei so genannten „**Kann-Kindern**“, die eingeschult werden können, aber nicht müssen, werden **Zuschüsse nur** gewährt, wenn die **Schulfähigkeit** durch die dafür zuständigen Stellen festgestellt wurde.

(OVG Lüneburg in NdsVBl 2012, 334)

- **Kürzungen** im Bereich des öffentlichen Schulwesens dürfen **wirkungsgleich auf die Privatschulen übertragen** werden.

(BVerfGE 75, 40 [69])

- Es **kann zulässig sein**, die Auszahlung der **Zuschüsse** an die Bereitstellung der entsprechenden **Mittel im Haushaltsplan zu knüpfen**, wobei eine **Gesamtbetrachtung** erforderlich ist. Die Vorleistungspflicht des Schulträgers führt dazu, dass dieser ggf. eine erhebliche Zinslast zu tragen hat. Eine entsprechende Belastung kann aber durch überobligatorische Zuschüsse in anderen Bereichen ausgeglichen werden.

(VGH München in BayVBl 2011, 407)

- Der Landesgesetzgeber muss die **Höhe der Leistungen auf nachvollziehbare Weise begründen** können.

(VGH Mannheim, Urt. v. 14.07.2010, 9 S 2207/09)

FINANZHILFEANSPRUCH AUS ART. 7 ABS. 4 GG

- Staatlich anerkannte Ersatzschulen haben **keinen Anspruch auf Bezuschussung des durch einen inklusiven Unterricht verursachten Mehraufwands**. Die bisherige Rechtsprechung des VGH München vom 17.10.2011 (Az.: 7 ZB 11.544) und des VG München vom 21.10.14 (Az.: M 3 K 12.4978) wird bestätigt. Ein zusätzlicher Förderanspruch ergibt sich auch nicht daraus, dass die BRD die Behindertenrechtskonvention ratifiziert hat.

(VGH Bayern, Beschluss vom 05.10.2015, Az.: 7 ZB 15.768 und 7 ZB 15.783)

- Eine **Gesamtschau** aller Umstände **orientiert sich** nicht an dem durch die praktizierte Art des Unterrichts erforderlichen Aufwand der einzelnen Schule, sondern **allein an der Frage**, ob das **Ersatzschulwesen als Institution gefährdet** wäre.

(VGH Bayern, Beschluss vom 05.10.2015, Az.: 7 ZB 15.768 und 7 ZB 15.783)

- Aus der Privatschulgarantie ergibt sich **kein Anspruch auf Erstattung der Schülerbeförderungskosten**. Es ist der Gestaltungsfreiheit der Länder überlassen, wie sie ihrer Schutz – und Förderungspflicht gegenüber den Ersatzschulen nachkommen wollen. Eine Verpflichtung, dass dies gerade durch die Erstattung dieser Kosten geschehen müsste, ist nicht ersichtlich.

(OVG Lüneburg, Urt. v. 06.05.1987, Az.: 13 A 320/85)

FINANZHILFEANSPRUCH AUS ART. 7 ABS. 4 GG

2. Kommentierung:

Brosius-Gersdorf in: Dreier, Grundgesetz Kommentar (Band I Präambel, Art. 1-19), 3. Auflage, Tübingen 2013:

- Der Staat ist zur Förderung jeder Ersatzschule verpflichtet und billigt ihr einen **verfassungsunmittelbaren Förderanspruch** zu.

(Rn. 109 m.w.N.)

- Dem Staat steht **keine weitreichende Gestaltungsfreiheit** bei der Bestimmung der Höhe der Förderung zu.

(Rn. 110)

- Der Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG verpflichtet die Länder, Privatschulen in dem Maße zu fördern, wie es die **Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen** des Art. 7 Abs. 4 S. 2 bis 4 GG erfordert.

(Rn. 110 m.w.N.)

- Orientieren die Länder die Privatschulförderung an den Kosten vergleichbarer öffentlicher Schulen, darf von diesen Kosten nur zum einen **ein angemessener Eigenanteil des Privatschulträgers in Abzug** gebracht werden, der **abhängig vom Schulträger** (Eltern, Religionsgemeinschaft oder Privatunternehmen) **unterschiedlich hoch** ist. Insofern beinhaltet der Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG ein **Differenzierungsgebot**.

(Rn. 110 m.w.N.)

- **Schulgelder und sonstige verfügbare Finanzmittel** des Privatschulträgers dürfen in der nach Art. 7 Abs. 4 S. 3 Halbs. 2 GG zulässigen Höhe **abgerechnet** werden.

(Rn. 110 m.w.N.)

Hofmann in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz Kommentar, 12. Auflage, Köln 2011:

- Für die **dauerhafte Erfüllbarkeit der Genehmigungsvoraussetzungen** hat der Staat unter Einsatz angemessener Finanzmittel einzutreten.

(Rn. 42)

Robbers in: Starck, Kommentar zum Grundgesetz (Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19), 6. Auflage, München 2010:

- **Unterschiede in der Art oder der Höhe der Förderung** müssen in sachlich einleuchtenden Gründen **angemessen begründet** sein, etwa in einem besonderen Status des Lehrpersonals oder in besonders förderungswürdigen und kostenintensiven Lehrmethoden.

(Rn. 212)

FINANZHILFEANSPRUCH AUS ART. 7 ABS. 4 GG

- Es besteht **keine Pflicht** zur **Übernahme sämtlicher Kosten**, es genügt einen **angemessenen Beitrag** zu den Kosten der privaten Schulen zu leisten. Dabei kann sich der Staat an den Kosten öffentlicher Schulen orientieren, einen **Anspruch auf eine bessere Ausstattung** gegenüber den öffentlichen Schulen gibt es **nicht**.

(Rn. 217)

- Eine Förderung kann auch über **Stipendien** oder über **Schulgeldersatz** für die Schüler erfolgen.

(Rn. 211)

- Die Höhe der Förderung kann auf das zur **Existenzsicherung** der Institution des Privatschulwesens selbst **erforderliche Minimum begrenzt** werden.

(Rn. 217)

Kotzur in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2. Auflage, Köln 2016:

- Für den Umfang der staatlichen Förderung gilt, dass **keine Pflicht zur Übernahme sämtlicher Kosten** besteht und **kein Anspruch** auf eine im Vergleich mit den öffentlichen Schulen **bessere Ausstattung** der Privatschulen auf Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG gestützt werden kann.

(Rn. 47)

Hemmrich in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München 2000:

- Entschließt sich der Gesetzgeber im Rahmen seiner Schutzpflicht dazu, private Ersatzschulen finanziell zu unterstützen, so unterliegt er hierbei den **Beschränkungen aus Art. 3 Abs. 1 GG**. Der Staat muss Vorsorge dagegen treffen, dass das Grundrecht des Art. 7 Abs. 4 GG wegen der darin enthaltenen Anforderungen praktisch kaum noch wahrgenommen werden kann. Insofern **kann sich** aus diesem Grundrecht ein **Anspruch auf staatliche Förderung** privater Ersatzschulen ergeben.

(Rn. 45)

- Es besteht **kein Anspruch** auf die Erstattung von Schülerbeförderungskosten.

(Rn. 45)

FINANZHILFEANSPRUCH AUS ART. 7 ABS. 4 GG

3. Literatur aus der Kommentierung:

Literatur aus Epping/Hillgruber, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, München 2013:

- Ausreichend ist ein **angemessener Beitrag** zu den Kosten der privaten Ersatzschule, der sich **an den Kosten einer öffentlichen Schule orientieren** kann.

(Rn. 79)

Literatur aus Dreier, Grundgesetz Kommentar (Band I Präambel, Art. 1-19), 3. Auflage, Tübingen 2013:

- Ein **Vorbehalt dessen, was vernünftigerweise von der Gesellschaft erwartet werden kann**, ist angesichts der besonderen verfassungsrechtlichen Gründungs- und Betriebsbedingungen für Privatschulen nach Art. 7 Abs. 4 S. 2 bis 4 GG **nicht begründbar**.

(Rn. 110 m.w.N.)

- Eine **pauschale gleiche Kürzung** staatlicher Geldleistungen für öffentliche Schulen und private Ersatzschulen wegen des demografiebedingten Schülerrückgangs **verstößt gegen das Fördergebot** des Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG, wenn die Ersatzschulen einen geringeren Rückgang der Schülerzahlen erleiden als die öffentlichen Schulen oder ihre Schülerzahlen sogar steigen.

(Rn. 110 m.w.N.)

Literatur aus Sachs, Grundgesetz Kommentar, 4. Auflage, München 2007:

- Die staatliche Pflicht zum Schutz der Förderung verlangt **keine volle Kostenübernahme, keine Bevorzugung** im Vergleich mit öffentlichen Schulen und **kann für die Zukunft gekürzt werden**.

(Rn. 62 m.w.N.)

- Im Rahmen der Gestaltungsfreiheit können die **Kosten für den Grundstückserwerb** und für die **Erschließung** von Förderung **ausgenommen** werden.

(Rn. 62 m.w.N.)

Literatur aus Starck, Kommentar zum Grundgesetz

(Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19), 6. Auflage, München 2010:

- Der **Gesetzgeber entscheidet über** den konkreten **Leistungsanspruch** und seine **Ausgestaltung** im Einzelnen im Hinblick auf die Höhe und die Voraussetzungen.

(Rn. 211 m.w.N.)

Im Rahmen der Förderung ist der Staat verpflichtet, alle Ersatzschulen nach Maßgabe des **allgemeinen Gleichheitssatzes** gleich zu behandeln.

(Rn. 212 m.w.N.)

FINANZHILFEANSPRUCH AUS ART. 7 ABS. 4 GG

4. Fachbücher:

Keller/Krampen in: Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft, 1. Auflage, Baden-Baden 2014:

- Die Bundesländer sind **verpflichtet**, durch die Schaffung eines entsprechenden Fördersystems ein **hinreichendes Existenzminimum** für Ersatzschulen zu gewährleisten.

(S. 103, Rn. 45)

- Eine **Existenzfähigkeit** bedeutet dabei genau den **Betrag, der notwendig ist, um wirtschaftlich tragfähig eine Ersatzschule zu betreiben**, die alle Genehmigungsvoraussetzungen gemäß Art. 7 Abs. 4 GG auf Dauer erfüllen kann.

(S. 103, Rn. 45)

Rux/Niehues in: Schulrecht, 5. Auflage, München 2013:

- Es kann **keine besondere Kompensationspflicht** des Staates unmittelbar aus dem Grundgesetz hergeleitet werden, so dass der Staat nicht dazu verpflichtet ist, den privaten Ersatzschulen weitere Finanzhilfen zukommen zu lassen oder sie gar in Bezug auf die Finanzierung in vollem Umfang mit den entsprechenden öffentlichen Einrichtungen gleichzustellen.

(S. 357, Rn. 1396)

- Die Länder beteiligen sich im Allgemeinen an den Baukosten, den Personal- und Sachkosten und ggf. auch an den Kosten der Schülerbeförderung.

(S. 360, Rn. 1409)

- Richtet sich die Höhe des Zuschusses nach dem **Aufwand für entsprechende öffentliche Einrichtungen**, kann die Finanzierung der Privatschulen an den so genannten **Bruttokosten** der öffentlichen Schulen bemessen werden.

(S. 361, Rn. 1411)

- **Insolvenzen** einzelner oder gar mehrerer privater Schulträger **geben Anlass dafür, den Umfang der staatlichen Finanzhilfen zu überprüfen**.

(S. 361, Rn. 1413)

- Dem Land, das den Privatschulen bisher Zuschüsse gewährt hat, die über das Existenzminimum hinausgehen, steht es grundsätzlich frei, das Niveau dieser **Zuschüsse abzusenken**. Hierbei sind ggf. **Vertrauenstatbestände** zu beachten, die jedenfalls einer abrupten Minderung der laufenden Zuschüsse entgegenstehen, insbesondere dann, wenn die Schule im Vertrauen auf die Beibehaltung des bisherigen Niveaus der Förderung mittel- und langfristige Verpflichtungen eingegangen ist. Einem schutzwürdigen Vertrauen muss daher durch **angemessene Fristen und Übergangsregelungen** Rechnung getragen werden.

(S. 362, Rn. 1415)

FINANZHILFEANSPRUCH AUS ART. 7 ABS. 4 GG

5. Literatur aus den Fachbüchern:

Literatur aus Rux/Niehues in: Schulrecht, 5. Auflage, München 2013:

- Zur **Sicherstellung**, dass die staatlichen Fördermittel **zweckentsprechend** verwendet werden, **kann** die Förderung bzw. die Höhe der Zuschüsse davon abhängig gemacht werden, dass die betreffende Einrichtung auf **gemeinnütziger Basis** arbeitet.

(S. 359, Rn. 1405 unter Fußnote 807 mit teilweise abweichender Meinung durch das BVerwGE)

- Die **konkrete Ausgestaltung** der Förderung ist **Sache** des jeweiligen **Landesgesetzgebers**, der einen **weiten Spielraum** hat und die verfassungsrechtlichen Grenzen erst dann überschreitet, wenn das Existenzminimum der Schule aufgrund einer allzu hohen Gewichtung des unternehmerischen Risikos nicht mehr gewährleistet ist.

(S. 360, Rn. 1408 unter Fußnote 812)

- Die **Zuschüsse** werden entweder **nach einem Verfahren bemessen**, das auf die **Deckung konkreter und nachgewiesener Defizite ausgerichtet** ist, wobei als Vergleichsmaßstab der Bedarf einer entsprechenden staatlichen Schule dient, **oder** es werden **pauschalisierte Regelsätze** angewendet, die von **bestimmten Erfahrungswerten** (z.B. dem durchschnittlichen Kostenaufwand pro Schüler) ausgehen.

(S. 360, Rn. 1409 unter Fußnote 815)

ZULÄSSIGKEIT DER WARTEFRIST

II. Wartefrist

1. Rechtsprechung:

- Wartefristen haben den **(legitimen) Zweck**, den Einsatz öffentlicher Mittel an einen **Erfolgswachweis zu binden** und so deren **effiziente Verwendung zu sichern**.

(BVerfGE 90, 107 [118])

- Staatsleistungen an die Privatschulen dürfen grundsätzlich an Wartefristen gebunden werden, in denen die Schulen ihren **dauerhaften Bestand**, ihre **Annahme durch Eltern und Schüler** sowie ihre **pädagogische Bewährung** belegen können.

(BVerfGE 90, 107 [118])

- Der Einsatz öffentlicher Mittel hängt schon aufgrund der **Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Haushaltsführung** von einem Erfolgswachweis ab (**Soliditätsprüfung**).

(BVerfGE 90, 107 [118])

- Gewisse Wartefristen vor dem Einsetzen der staatlichen Finanzhilfe sind mit der staatlichen Schutz- und Förderpflicht **grundsätzlich vereinbar**, wenn sie so **kurz bemessen** sind, dass sie sich nicht faktisch als Sperre für die Einrichtung neuer Schulen auswirken (**keine „faktische Errichtungssperre“**).

(BVerfGE 90, 107 [118])

- **Hintergrund** für Wartefristen ist, dass es dem herkömmlichen Bild der Privatschule entspricht, dass zunächst einmal ihre **Gründer und Träger sich (ideell und finanziell) engagieren**.

(BVerfGE 90, 107 [117])

- Die Unbedenklichkeit einer mit 10 Jahren „**außergewöhnlich langen**“ Wartefrist ist nur mit Blick auf eine ganze Reihe **gleichzeitiger freiwilliger „Abmilderungen“** der Rechtslage zulässig (**Stichwort „Gesamtschau“**).

(BVerfGE 90, 107 [124 f.])

- Statthaft ist es, die Förderung von **erfolgreich verlaufenen Abschlussprüfungen** abhängig zu machen.

(BVerfGE 90, 107 [125])

- Die als verfassungsrechtlich zulässig beurteilte Einführung angemessener Wartefristen ist ausdrücklich eine **Ausnahme von der Regel** und mit dem notwendigen Erfolgswachweis und der Überlebensfähigkeit und Ernsthaftigkeit des Vorhabens begründet.

(BVerfGE 90, 107 [114]; 90, 128 [138])

ZULÄSSIGKEIT DER WARTEFRIST

- Am Ende der Wartefrist muss ein wie immer gearteter **Ausgleich** für die **nicht Bezuschussung** während der Wartefrist erfolgen, da der **Zweck** der Wartefrist die **Bewährung eines schulischen Konzepts** und der **Schutz der öffentlichen Finanzen von Fehlinvestitionen** in ein von Eltern nicht gewünschtes Schulkonzept ist (aber **nicht etwa vor Zuschüssen überhaupt**)

(BVerfGE, Beschluss v. 09.03.1994, Az.: 1 BvR 682/88 und 712/88)

- Als **Ausgleich** kommen in Betracht: *haushaltsmäßig bereitgestellte „freiwillige“ staatliche Leistungen, gesicherte Nach- und Vorauszahlungen, Darlehen, sowie eine sich steigernde Teilförderung.*

(BVerfGE 90, 107 [124, 125])

2. Kommentierung:

Uhle in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, München 2013:

- Von einer **Sperrwirkung** muss ausgegangen werden, **soweit nicht nach Ablauf** derartiger „**Bewährungsfristen**“ eine **Nachzahlung** der zunächst nicht geleisteten Finanzhilfe **erfolgt**.

(Rn. 80 mit weiteren Verweisen aus der Literatur)

Schmitt-Kammler in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 4. Auflage, München 2007:

- Der (**legitime**) **Zweck**, den Einsatz öffentlicher Mittel an einen **Erfolgsnachweis** zu binden und so deren effiziente Verwendung zu sichern, **überzeugt** als Argument für eine Wartefrist **bei bewährten Trägern wenig**.

(Rn. 66)

- In Erwägung zu ziehen ist eine „**Nachzahlung**“ **vorenthaltender Finanzhilfe nach Bestehen der Soliditätsprüfung**, wie z.B. in Hamburg gemäß § 14 HambSfTG.

(Rn. 66)

Hofmann in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz Kommentar, 12. Auflage, Köln 2011:

- Nach dem **Bestehen** der Wartefrist ist diese **rückwirkend zu kompensieren**.

(Rn. 38.a)

- Eine **Verlängerung der Karenzfrist** oder die **Vermeidung einer rückwirkenden Erstattung** sind **mit der Gründungsfreiheit des Art. 7 Abs. 4 GG nicht vereinbar**.

(Rn. 38.a)

ZULÄSSIGKEIT DER WARTEFRIST

- Ein Verstoß gegen die Verfassung liegt dann vor, wenn der Gesetzgeber die Pflicht, das Ersatzschulwesen als Institution zu erhalten, **gröblich vernachlässigt**, weil bei weiterer Untätigkeit der Bestand des Ersatzschulwesens evident gefährdet wäre. Eine Beurteilung dessen erfolgt auf Grund einer **Gesamtschau aller maßgeblichen Umstände**, in welche auch die **Möglichkeit einer vorübergehenden Aufnahme von Krediten durch die Ersatzschulträger einbezogen** werden darf.

(Rn. 42)

Hemmrich in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München 2000:

- Die verfassungsrechtliche Förderungspflicht setzt **nicht bereits mit dem Zeitpunkt ein, in dem der Schulbetrieb aufgenommen wird**. Der privatschulfördernde Gesetzgeber braucht einer im Aufbau befindlichen Ersatzschule von der Aufnahme des genehmigten Schulbetriebes bis zur vollen Errichtung des Klassenzugs nicht die zur Sicherung der Institution des Privatschulwesens vorgesehene Regelförderung zukommen zu lassen.

(Rn. 45)

3. Literatur aus der Kommentierung:

Literatur aus Sachs, Grundgesetz Kommentar, 4. Auflage, München 2007:

- **Zusätzliche Bedingungen für eine Förderung kann der Landesgesetzgeber nicht hinzufügen.**

(Rn. 64 m.w.N.)

ART. 7 ABS. 4 S. 3 GG:

„DIE GENEHMIGUNG IST ZU ERTEILEN, WENN DIE PRIVATEN SCHULEN IN IHREN LEHRZIELEN UND EINRICHTUNGEN SOWIE IN DER WISSENSCHAFTLICHEN AUSBILDUNG IHRER LEHRKRÄFTE NICHT HINTER DEN ÖFFENTLICHEN SCHULEN ZURÜCKSTEHEN UND EINE SONDERUNG DER SCHÜLER NACH DEN BESITZVERHÄLTNISSEN DER ELTERN NICHT GEFÖRDERT WIRD.“

B. Lehrziele und Einrichtungen

1. Rechtsprechung:

- Das „Nichtzurückstehen“ verlangt **nicht** den vollen Nachweis der Gleichwertigkeit der Lehrziele, sondern eine auf konkrete Fragestellungen beruhende, nachprüfbare Prognose, dass im Vergleich mit öffentlichen Schulen mit Blick auf das Ergebnis des Bildungsprozesses **keine Defizite** zu erwarten sind. Zu den Lehrzielen zählt neben der **zu vermittelnden Qualifikation** grundsätzlich auch die vom Staate für die öffentlichen Schulen vorgeschriebenen Erziehungsziele, solange diese im Rahmen der „Verfassungssensenz“ (verstanden als der in Art. 79 Abs. 3 GG umschriebene Bereich, der durch die Verfassung selbst aus der Zone des im Wege politischen Meinungsstreits Veränderbaren herausgenommen ist) bleiben.

(BVerwGE 90, 1 [10 f.])

- Die **staatlichen Erziehungsziele** sind auch in der Ersatzschule grundsätzlich **verbindlich**.

(BVerwGE 90, 1 [6 ff.])

- Allein maßgeblich ist, dass die Ersatzschule den **gleichen Bildungserfolg** vermittelt wie die entsprechende öffentliche Schule. Eine **Genehmigung darf nicht wegen andersartiger Bildungs- und Erziehungsformen versagt werden**.

(BVerfGE 34, 165 [197 f.]; 88, 40 [46 f.]; 90, 107 [114])

- Der Begriff „**Lehrziele**“ meint die **Bildungs- und Erziehungsziele sowie deren Inhalte**. Die Gleichwertigkeit der Lehrziele bedeutet, dass die Ersatzschulen die allgemeinen Bildungs- und Erziehungsziele sowie fachlichen Qualifikationen anstreben müssen, die ihnen nach der Gesamtkonzeption des öffentlichen Schulwesens vorgeschrieben sind.

(BVerwGE 112, 263 [267 f.])

- Die gleichwertigen Ersatzschulen dürfen **nicht wegen ihrer andersartigen Erziehungsformen und Erziehungsinhalte** im Verhältnis zu staatlichen Schulen verhindert oder **benachteiligt** werden.

(BVerfGE 90, 107 [114]; 88, 40, [46 f.]; 34, 165 [197 f.])

- **Nicht verbindlich** für private Ersatzschulen sind weder die von der Schulverwaltung erlassenen **staatlichen Lehrpläne und Stundentafeln** noch die **Anzahl der Klassenarbeiten**.

(BVerwGE 112, 263 [269])

ART. 7 ABS. 4 S. 3 GG:

„DIE GENEHMIGUNG IST ZU ERTEILEN, WENN DIE PRIVATEN SCHULEN IN IHREN LEHRZIELEN UND EINRICHTUNGEN SOWIE IN DER WISSENSCHAFTLICHEN AUSBILDUNG IHRER LEHRKRÄFTE NICHT HINTER DEN ÖFFENTLICHEN SCHULEN ZURÜCKSTEHEN UND EINE SONDERUNG DER SCHÜLER NACH DEN BESITZVERHÄLTNISSEN DER ELTERN NICHT GEFÖRDERT WIRD.“

- Der Begriff „Einrichtungen“ bezeichnet das **Schulgebäude** und die für die Bildung erforderliche sächliche **Ausstattung der Schule**.

(BVerfGE 90, 128 [142])

- Zur Gleichwertigkeit der **Einrichtungen** zählt die **sächlich-organisatorische Ausstattung**, beispielsweise mit **Schulräumen**, soweit diese in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der schulischen Qualität steht, **nicht** aber das **Prinzip der Jahrgangsklasse**.

(BVerfGE 90, 142; BVerwGE 112, 263 [271])

- Im Kern müssen **gleiche Kenntnisse und Fertigkeiten und Schulabschlüsse** des staatlichen Schulsystems vermittelt werden, „unbeschadet eines von einer eigenen weltanschaulichen Basis aus eigenverantwortlich geprägten Unterrichts mit darauf abgestellten Lehrmethoden und Lehrinhalten“.

(BVerfG, Beschluss v. 08.06.2011, Az.: 1 BvR 759/08)

- Die **freie Methodenwahl** kann sogar dazu führen, dass Ersatzschulen nach ihrer ganzen Struktur so grundsätzlich verschieden von staatlichen Schulen sind, so dass für ihre Schüler vor Abschluss des Bildungsgangs ein nahtloser Wechsel in das staatliche Schulsystem ausscheidet.

(BVerfGE 27, 195 [205], 90, 107 [125])

- Wegen der sich auf **Lehrmethode und Lehrinhalte erstreckenden Gestaltungsfreiheit der Ersatzschule**, die gerade nicht die jederzeitige Durchlässigkeit in das staatliche Schulsystem sicherzustellen hat, muss diese nach ihrem **eigenen pädagogischen Ermessen** entscheiden dürfen, auf welchem Weg und mit welchen Mitteln sie das Gesamtergebnis des **gleichwertigen Bildungsprogramms** erreichen will. Bezüglich der Qualifikation kommt es darauf an, ob die von der Ersatzschule vermittelten fachlichen Kenntnisse und die Allgemeinbildung dem nach geltendem Recht vorgeschriebenen Standard von vergleichbaren Schulen in staatlicher Trägerschaft entsprechen. Relevant hierfür sind die im jeweiligen Landesschulrecht für die betreffende Schulart getroffenen Regelungen über die zu vermittelnde Qualifikation, die jedoch erst bei Abschluss des schulischen Bildungsgangs im Sinne eines Gesamtergebnisses erreicht sein muss.

(BVerwGE 112, 263 [268f.])

- Es sind **keine staatlichen Zwischenkontrollen** hinsichtlich der Erreichung des gleichwertigen Bildungserfolgs (z.B. in Form von Lehrstandserhebungen vor der Abschlussklassenstufe) **zulässig**.

(BVerwGE, Urt. v. 13.12.2000, Az.: 6 C 5/00)

ART. 7 ABS. 4 S. 3 GG:

„DIE GENEHMIGUNG IST ZU ERTEILEN, WENN DIE PRIVATEN SCHULEN IN IHREN LEHRZIELEN UND EINRICHTUNGEN SOWIE IN DER WISSENSCHAFTLICHEN AUSBILDUNG IHRER LEHRKRÄFTE NICHT HINTER DEN ÖFFENTLICHEN SCHULEN ZURÜCKSTEHEN UND EINE SONDERUNG DER SCHÜLER NACH DEN BESITZVERHÄLTNISSEN DER ELTERN NICHT GEFÖRDERT WIRD.“

2. Kommentierung:

Uhle in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, München 2013:

- **Außerhalb ersatzschulspezifischer Lehrziele** verbleibt es dabei, dass die **staatlichen Erziehungsziele** auch für Ersatzschulen **verbindlich** sind.

(Rn. 83)

- Die **Freiheit der Methoden- und Formenwahl** gehört bei der Verwirklichung der Lehrziele zur **Essenz der Privatschulfreiheit**.

(Rn. 83)

Brosius-Gersdorf in: Dreier, Grundgesetz Kommentar (Band I Präambel, Art. 1-19), 3. Auflage, Tübingen 2013:

- Die **Räume und die Ausstattung** können hinter öffentlichen Schulen **zurückbleiben**, wenn der **Bildungserfolg** nicht gefährdet ist.

(Rn. 121)

Hömig in Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Nomos Kommentar), 10. Auflage, Baden-Baden 2013:

- Zu den **Einrichtungen** zählt darüber hinaus all das, was **mitbestimmend** ist für **Inhalt und Qualität der Bildungsfunktion** der Privatschule, also u.a. die **Ausstattung der Schule mit Lehrern, pädagogischen Hilfskräften und sonstigem Personal** sowie **Organisation und Leitung der Schule** einschließlich der Regelungen dazu, ob die **Schule einen Leiter hat oder kollegial geführt wird** und welche **konkreten Aufgaben die Schulleitung** hat.

(Rn. 7)

Robbers in: Starck, Kommentar zum Grundgesetz (Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19), 6. Auflage, München 2010:

- Über die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen entscheidet die Behörde, **ohne einen Beurteilungsspielraum** zu haben.

(Rn. 188)

ART. 7 ABS. 4 S. 3 GG:

„DIE GENEHMIGUNG IST ZU ERTEILEN, WENN DIE PRIVATEN SCHULEN IN IHREN LEHRZIELEN UND EINRICHTUNGEN SOWIE IN DER WISSENSCHAFTLICHEN AUSBILDUNG IHRER LEHRKRÄFTE NICHT HINTER DEN ÖFFENTLICHEN SCHULEN ZURÜCKSTEHEN UND EINE SONDERUNG DER SCHÜLER NACH DEN BESITZVERHÄLTNISSEN DER ELTERN NICHT GEFÖRDERT WIRD.“

- Es handelt sich um **unbestimmte Rechtsbegriffe**, die von den Gerichten in vollem Umfange überprüfbar sind.
(Rn. 188)
- Der Begriff „Einrichtungen“ bezieht sich zunächst auf die **innere Ausgestaltung und Ausstattung der Schule** und damit auf den jeweiligen Stand der öffentlichen Schulen.
(Rn. 196)
- Die Privatschulfreiheit soll **eigenverantwortlich gestalteten Unterricht** besonders hinsichtlich der Erziehungsziele, der weltanschaulichen Basis, der Lehrmethoden und der Lehrziele **ermöglichen**.
(Rn. 195)

Hemmrich in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München 2000:

- Privatschulen sind **nicht an die Lehrpläne und Ferienordnungen** der öffentlichen Schule **gebunden**.
(Rn. 41)

3. Literatur aus der Kommentierung:

Literatur aus Epping/Hillgruber, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, München 2013:

- Zur Gleichwertigkeit der Einrichtungen zählt **nicht die Mindestzügigkeit der Schulklassen**.
(Rn. 84 m.w.N.)

Literatur aus Dreier, Grundgesetz Kommentar (Band I Präambel, Art. 1-19), 3. Auflage, Tübingen 2013:

- Eine **bessere Ausstattung der Ersatzschulen** als der öffentlichen Schulen ist **unschädlich**.
(Rn. 120 m.w.N.)
- Eine Erteilung von **Religionsunterricht** ist **nicht notwendig**.
(Rn. 121 m.w.N.)
- Die **Gebäude** müssen so beschaffen sein, dass die Privatschule den **gleichen Bildungserfolg** erwarten lässt wie entsprechende öffentliche Schulen.
(Rn. 122 m.w.N.)

ART. 7 ABS. 4 S. 3 GG:

„DIE GENEHMIGUNG IST ZU ERTEILEN, WENN DIE PRIVATEN SCHULEN IN IHREN LEHRZIELEN UND EINRICHTUNGEN SOWIE IN DER WISSENSCHAFTLICHEN AUSBILDUNG IHRER LEHRKRÄFTE NICHT HINTER DEN ÖFFENTLICHEN SCHULEN ZURÜCKSTEHEN UND EINE SONDERUNG DER SCHÜLER NACH DEN BESITZVERHÄLTNISSEN DER ELTERN NICHT GEFÖRDERT WIRD.“

- Zu den Einrichtungen ebenso wie zu den Lehrzielen gehören **nicht die Ausstattung mit Lehrern, die Unterrichtsdauer, die Schülerhöchstzahlen oder die Schüler-Lehrer-Relation.**

(Rn. 122 m.w.N.)

4. Fachbücher:

Keller/Krampen in: Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft,
1. Auflage, Baden-Baden 2014:

- Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird unter Lehrzielen der **generelle Bildungsauftrag der Schule** und die **jeweiligen Bildungsziele der einzelnen Schularten und Schulstufen**, auch des Primarbereichs, verstanden.

(S. 72, Rn. 6)

- Entscheidend ist, ob am **Ende des jeweiligen Bildungsgangs** das **Niveau des Bildungsprogrammes der öffentlichen Schulen** im Ergebnis erreicht wird.

(S. 72/73, Rn. 6)

- **Bezüglich** der hierzu beschrittenen **Wege und eingesetzten Mittel** (Methoden) ist den Schulen in freier Trägerschaft **weitgehende Freiheit** eingeräumt.

(S. 73, Rn. 6)

- Verfassungsrechtlich geschützt ist dabei auch die **Realisierung pädagogisch eigenständiger einheitlicher Bildungsgänge**, die mehrere Schulformen bzw. Stufen des staatlichen Bildungssystems umfassen.

(S. 73, Rn. 8)

- Unter **Einrichtungen** sind zum einen die **Sachmittel (Gebäude, Unterrichtsmaterialien, räumliche Ausstattung)**, die **Beschäftigten im nichtpädagogischen Bereich (Verwaltung)** und die **betriebliche Organisation** zu verstehen.

(S. 73, Rn. 10)

Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG:

„DIE GENEHMIGUNG IST ZU VERSAGEN, WENN DIE WIRTSCHAFTLICHE UND RECHTLICHE
STELLUNG DER LEHRKRÄFTE NICHT GENÜGENDE GESICHERT IST.“

I. Anforderungen an die wissenschaftliche Ausbildung

1. Rechtsprechung:

- Die Gleichwertigkeit der wissenschaftlichen Ausbildung gilt auch für die **Besetzung von Schulleiterstellen**.

(BVerwGE in NVwZ 1990, 864 [865])

- Eine **kollegiale Schulleitung** durch mehrere Lehrkräfte einer Ersatzschule **genügt** dem Gleichwertigkeitspostulat unter der Voraussetzung, dass die Lehrkräfte jeweils für die Wahrnehmung der ihnen übertragenen Schulleitungsaufgaben geeignet sind und die gewisse Wahrnehmung der Schulleitungsaufgaben in ihrer konkreten Ausgestaltung der Gleichwertigkeit der Ersatzschule nicht in Frage stellt.

(OVG NRW in NWBl 2011, 152 [153])

- Die Gleichwertigkeit der wissenschaftlichen Ausbildung ist gewahrt, wenn die **berufliche Qualifikation**, die von Lehrern an Privatschulen verlangt wird, **den Anforderungen der staatlichen Ausbildung entspricht**.

(BVerwGE 131, 247 f.)

- Das Kriterium der Gleichwertigkeit der Ausbildung erfordert auch die **pädagogische und unterrichtspraktische Eignung der Lehrer**.

(OVGE NW in NWVBl. 1993, 211)

2. Kommentierung:

Robbers in: Starck, Kommentar zum Grundgesetz (Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19).
6. Auflage, München 2010:

- Die wissenschaftliche Ausbildung der Lehrkräfte betrifft die **personellen Voraussetzungen sachangemessenen Unterrichts**.

(Rn. 198)

- Für die jeweils relevanten Unterrichtsfächer, Klassenstufen und Schularten können danach **dieselben oder gleichwertigen Ausbildungsabschlüsse wie für Lehrer an öffentlichen Schulen** gefordert werden.

(Rn. 198)

- Da die **Ersatzschulen an die staatlichen Erziehungsziele gebunden** sind, insbesondere also an die Erziehung zur Selbstverantwortung und Toleranz, müssen die Lehrkräfte dieser Schulen hierfür geeignet sein.

(Rn. 198)

Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG:

„DIE GENEHMIGUNG IST ZU VERSAGEN, WENN DIE WIRTSCHAFTLICHE UND RECHTLICHE
STELLUNG DER LEHRKRÄFTE NICHT GENÜGENDE GESICHERT IST.“

Hemmrich in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München 2010:

- Die **staatlichen Vorschriften** über die Lehrerausbildung **gelten nur bedingt**. Den Privatschulen steht es frei, auch anders vorgebildete Lehrer einzustellen, sofern deren Ausbildung wertmäßig gleich hoch eingestuft werden kann.

(Rn. 41)

3. Literatur aus der Kommentierung:

Literatur aus Epping/Hillgruber, Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage, München 2013:

- Es können **dieselben oder gleichwertigen Ausbildungsabschlüsse** der Lehrkräfte verlangt werden, wie sie an öffentlichen Schulen gefordert sind.

(Rn. 84 m.w.N.)

- Die Gleichwertigkeit der wissenschaftlichen Ausbildung der Lehrkräfte umfasst neben der fachwissenschaftlichen auch die didaktische Qualifikation.

(Rn. 84 m.w.N.)

Literatur aus Dreier, Grundgesetz-Kommentar (Band I Präambel, Art. 1-19), 3. Auflage, Tübingen 2013:

- Es liegt kein Nichtzurückstehen vor, wenn die Lehrer über eine **vergleichbare fachliche und pädagogische Qualifikation** verfügen.

(Rn. 123 m.w.N.)

- Eine **staatliche Lehramtsausbildung** ist ausreichend, aber wegen der Privatschulautonomie mit Blick auf neue Unterrichtskonzepte **nicht zwingend erforderlich**.

(Rn. 123 m.w.N.)

4. Fachbücher:

Keller/Krampen in: Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft,

1. Auflage, Baden-Baden 2014:

- Die Gleichwertigkeit verlangt eine **wissenschaftlich gleichwertige Bildung**, die, je nach Bundesland differenziert, aber ähnlich, auch **anderweitig nachgewiesen werden kann**.

(S. 74, Rn. 11)

Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG:

„DIE GENEHMIGUNG IST ZU VERSAGEN, WENN DIE WIRTSCHAFTLICHE UND RECHTLICHE
STELLUNG DER LEHRKRÄFTE NICHT GENÜGEND GESICHERT IST.“

- Die wissenschaftliche Ausbildung wird in der Regel für **jeden Lehrer einzeln geprüft** (Unterrichtsgenehmigung).

(S. 74, Rn. 11)

- Für den Nachweis der wissenschaftlichen Ausbildung kann auch ein in dem Unterrichtsfach nicht **ganz fernstehendes Studienfach ausreichen**, insbesondere dann, wenn noch andere Elemente hinzutreten wie **praktische Erfahrungen oder andere Ausbildungen**.

(S. 83, Rn. 12)

- Bei dem Bestehen von erheblichen tatsächlichen Wissensdefiziten muss auf die Möglichkeit des **Nachweises „gleichwertiger freier Leistungen“** durch **praktische Bewährung** zurückgegriffen werden.

(S. 83, Rn. 12)

Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG:

„DIE GENEHMIGUNG IST ZU VERSAGEN, WENN DIE WIRTSCHAFTLICHE UND RECHTLICHE STELLUNG DER LEHRKRÄFTE NICHT GENÜGENDE GESICHERT IST.“

II. Anforderungen an die wirtschaftliche und rechtliche Stellung

1. Rechtsprechung:

- Die wirtschaftliche Sicherung ist gegeben, wenn die Lehrkräfte aus ihrem Rechtsverhältnis als Lehrer so vergütet werden, dass sie daraus ihren **Lebensbedarf angemessen befrieden** können, also zu einer **weiteren Berufstätigkeit nicht gezwungen** sind.

(BAGE 118, 66 [73])

- Die Besoldung der Lehrkräfte in Ersatzschulen soll die Besoldung der Lehrer an öffentlichen Schulen nicht um **mehr als ein Viertel unterschreiten** dürfen.

(BAGE 118, 66 [74])

- Eine gesicherte wirtschaftliche und rechtliche Stellung setzt regelmäßig voraus, dass die **überwiegende Zahl der Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis und nicht auf Honorarbasis** beschäftigt ist.

(VG Potsdam in LKV 201, 383)

Urteil des VG Potsdam wurde durch Urteil des OVG Berlin-Brandenburg aufgehoben:

- Die vom VG Potsdam vorgenommene Auslegung des brandenburgischen Schulgesetzes, wonach es dem Träger einer Ersatzschule untersagt sei, mit Lehrkräften Honorarverträge abzuschließen, ist mit höher-rangigem Recht (Art. 7 Abs. 4 S. 4 GG) nicht vereinbar. **Eine Ersatzschule muss im Einzelfall die Möglichkeit haben, z.B. bei geringem Bedarf in einem Fach an beruflichen Schulen oder bei der Beschäftigung nebenberuflich tätiger Lehrkräfte, Honorarverträge abzuschließen.**

(OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 12.11.15, Az.: OVG 3 B 11.13)

- Das Kriterium der Gleichwertigkeit der Ausbildung erfordert auch die **pädagogische und unter-richtspraktische Eignung der Lehrer.**

(OVE NW in NWVBl. 1993, 211)

2. Kommentierung:

Uhle in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage, München 2013:

- Die Stellung muss **nicht in vollem Umfang** derjenigen von Lehrern an öffentlichen Schulen entsprechen.

(Rn. 86)

Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG:

„DIE GENEHMIGUNG IST ZU VERSAGEN, WENN DIE WIRTSCHAFTLICHE UND RECHTLICHE
STELLUNG DER LEHRKRÄFTE NICHT GENÜGENDE GESICHERT IST.“

Robbers in: Starck, Kommentar zum Grundgesetz (Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19),
6. Auflage, München 2010:

- Die wirtschaftliche und rechtliche Stellung braucht **nicht in vollem Umfang** derjenigen von Lehrern an öffentlichen Schulen zu entsprechen und kann dies angesichts des Beamtenstatus der meisten Lehrer an staatlichen Schulen auch nicht.

(Rn. 200)

- Die Bezahlung der Lehrkräfte muss **nicht diejenige im öffentlichen Schulwesen erreichen**, darf diese andererseits aber sehr wohl **auch unterschreiten**.

(Rn. 200)

Hemmrich in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München 2000:

- In welcher Art die Sicherung zu erfolgen hat, ist vom Grundgesetz nicht bestimmt. In Betracht kommen **schriftliche Anstellungsverträge mit Kündigungsbedingungen**, die Festlegung einer **Pflichtstundenzahl**, Urlaub, die Festlegung **angemessener, d.h. der Besoldung an öffentlichen Schulen vergleichbarer Bezüge**, Vorkehrungen für eine den Grundsätzen der Angestelltenversicherung entsprechende Versorgungsanwartschaft und dergleichen.

(Rn. 86 m.w.N.)

3. Literatur aus der Kommentierung:

Literatur aus Epping/Hillgruber, Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage, München 2013:

- Die Voraussetzung dient neben der im Schüler- und Elterninteresse liegenden **Sicherstellung eines geordneten Schulbetriebs** auch dem **Schutz des Lehrpersonals**, wobei Abweichungen möglich sind.

(Rn. 86 m.w.N.)

Literatur aus Dreier, Grundgesetz-Kommentar (Band I Präambel, Art. 1-19), 3. Auflage, Tübingen 2013:

- Die Genehmigungsvoraussetzung ist erfüllt, wenn die Lehrer privater Ersatzschulen **arbeits- und sozialrechtlich sowie finanziell vergleichbar abgesichert** sind wie Lehrer an öffentlichen Schulen.

(Rn. 125 m.w.N.)

- Es sind **keine vollständig gleiche Rechte** der Lehrer an privaten und öffentlichen Schulen erforderlich.

(Rn. 125 m.w.N.)

- Der **Bildungserfolg** kann **gefährdet** sein, wenn aufgrund ungenügender Sicherung der Lehrkräfte eine **stetige Fluktuation bei den Lehrern** stattfindet oder wenn Lehrer zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf **weitere berufliche Beschäftigung** angewiesen sind.

(Rn. 125 m.w.N.)

Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG:

„DIE GENEHMIGUNG IST ZU VERSAGEN, WENN DIE WIRTSCHAFTLICHE UND RECHTLICHE
STELLUNG DER LEHRKRÄFTE NICHT GENÜGENDE GESICHERT IST.“

4. Fachbücher:

Keller/Krampen in: Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft, 1. Auflage, Baden-Baden 2014:

- Die Genehmigungsvoraussetzung dient nach herrschender Meinung nicht in erster Linie dem Schutz des einzelnen Lehrers, sondern dem Ziel, **die Schüler an genehmigten Ersatzschulen in freier Trägerschaft vor einer unzureichenden Bildungseinrichtung und einem ungleichwertigen Bildungserfolg zu schützen.**

(S. 74, Rn. 13)

- Die wirtschaftliche und rechtliche Stellung bezieht sich zum einen auf die **Höhe und** zum anderen auf den **rechtlichen Status** des Beschäftigungsverhältnisses.

(S. 74, Rn. 15)

- Es muss die **hinreichende Sicherung unabhängig von der Entgelthöhe im staatlichen Schulsystem** ermittelt werden. Der Bedarf eines Lehrers muss nach den in der jeweiligen Region **üblichen Lebenshaltungskosten** ermittelt werden.

(S. 75, Rn. 18)

- Im Einzelfall ist immer genau zu prüfen, **welche Lehrkraft im staatlichen Schulwesen gleichwertig mit einer Lehrkraft an einer Ersatzschule wäre.** Dies gilt insbesondere für Schulen mit einem besonderen pädagogischen Profil und übergreifenden, im staatlichen Schulsystem nicht bestehenden Schulformen.

(S. 75, Rn. 19)

- Es ist **ausreichend**, wenn die Lehrkräfte an Schulen und Trägerschaft **überhaupt Gehälter (oder Honorare)** erhalten, die ihnen eine **hauptberufliche Tätigkeit an der Schule ermöglichen.**

(S. 75, Rn. 20 m.w.N. unter Fußnote 23)

- Ein Abschluss von Honorarverträgen ist nicht generell unzulässig, aber die öffentlichen Schulen als Vergleichsmaßstab geben ein Leitbild vor, nach dem der **Unterricht jedenfalls überwiegend durch Lehrkräfte erfolgen muss, die die gleiche wirtschaftliche und rechtliche Stellung besitzen, wie Lehrkräfte an vergleichbaren öffentlichen Schulen.**

(S. 75, Rn. 21)

- Eine wirtschaftliche Sicherung ist auch möglich in Form einer **Gesellschaft** (z.B. GmbH oder Genossenschaft), die **mit den tätigen Lehrkräften als Gesellschaftern** betrieben wird, die als Gesellschafter das **unternehmerische Risiko voll tragen**, aber auch **entscheidend mitbestimmen.**

(S. 76, Rn. 23)

Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG:

„Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird.“

D. Nicht zurückstehen

1. Rechtsprechung:

- Der Art. 7 Abs. 4 GG dient nicht der Angleichung der Bildungswege, sondern dem **Schutz vor ungleichwertigem Bildungserfolg**. Die geforderte **Gleichwertigkeit (nicht Gleichartigkeit)** intendiert, dass der Bildungserfolg in privaten und öffentlichen Schulen vergleichbar ist, auch wenn die Bildungswege divergieren.

(BVerfGE 90, 128 [140])

- Es genügt eine **auf konkreten Feststellungen beruhende, nachprüfbare Prognose**, dass die von den privaten Ersatzschulen angestrebten Lehrziele nicht hinter den Lehrzielen der öffentlichen Schulen zurückstehen.

(BVerwGE 90, 1 [10 f.]; BVerwGE 122, 272)

- Eine **Gleichartigkeit oder Identität** ist **nicht erforderlich**. Entscheidend ist, ob insgesamt **im Kern eine Gleichwertigkeit** zum staatlichen Schulwesen vorliegt.

(BVerfGE 27, 195 [207]; 90, 107 [122], 90, 128 [140] und BVerwGE 12, 349 [350 f.]; 17, 236 [237]; 90, 1 [15]; 112, 263 [268 f.])

- Maßgeblich für den Gleichwertigkeitsanspruch ist nicht der Ausbildungs- und **Leistungsstand** am Ende des jeweiligen Schuljahres, sondern bei **Abschluss des staatlichen Bildungsganges**.

(BVerwGE 112, 263 [268 ff.])

- Die Gleichwertigkeit bezieht sich sowohl auf die **Unterrichtstätigkeit** als auch auf die **Wahrnehmung von Aufgaben der Unterrichtsverwaltung**.

(BVerwG in NVwZ 1990, 865)

- Die **Wahl der Mittel** zur Erreichung des Bildungserfolges obliegt der **autonomen Entscheidung der Ersatzschule** und dürfen von den Bildungsmitteln der öffentlichen Schule abweichen.

(BVerwGE 90, 1 [10 f.]; 112, 263 [269])

Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG:

„Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird.“

2. Kommentierung:

Brosius-Gersdorf in: Dreier, Grundgesetz Kommentar (Band I Präambel, Art. 1-19), 3. Auflage, Tübingen 2013:

- Der **gleiche Bildungserfolg** muss **im Zeitpunkt des Schulabschlusses** vorliegen. Die Kenntnisse der Schüler privater Ersatzschulen müssen nicht am Ende jedes Schuljahres denen der öffentlichen Schule entsprechen.
(Rn. 120)
- Die **Räume und die Ausstattung** können hinter denen öffentlicher Schulen **zurückbleiben**.

(Rn. 120)

Robbers in: Starck, Kommentar zum Grundgesetz (Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19), 6. Auflage, München 2010:

- Das Gebot, dass Ersatzschulen in den genannten Kriterien nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen dürfen, enthält ein Gebot der **Gleichwertigkeit**, **nicht der Gleichartigkeit** der Ersatzschulen.

(Rn. 193)

Hemmrich in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München 2000:

- Die geforderte Gleichwertigkeit bedeutet **nicht Gleichartigkeit**.

(Rn. 41)

3. Literatur aus der Kommentierung:

Literatur aus Dreier Grundgesetz Kommentar (Band I Präambel, Art. 1-19), 3. Auflage, Tübingen 2013:

- Die Gleichwertigkeit bemisst sich nach dem **Bildungserfolg der Schule** wegen des verfassungsrechtlichen Schutzes der Privatschulautonomie in Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG.

(Rn. 120 m.w.N.)

- Das Nichtzurückstehen von Ersatzschulen hinter entsprechenden öffentlichen Schulen, bedarf **keines positiven Nachweises**, es genügt einer auf **konkreten Feststellungen beruhenden und nachvollziehbaren Prognose**, dass die **Gleichwertigkeit voraussichtlich** gegeben sein wird.

(Rn. 120 m.w.N.)

Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG:

„Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird.“

- Maßgeblich ist, dass die Ersatzschule den **gleichen Bildungserfolg gewährleistet** wie entsprechende öffentliche Schulen.

(Rn. 125 m.w.N.)

Literatur aus Sachs Grundgesetz Kommentar, 4. Auflage, München 2007:

- Der Art. 7 Abs. 4 GG verlangt **Gleichwertigkeit nicht Gleichartigkeit**, wobei ein gewisser Beurteilungsspielraum der Landesbehörden besteht.

(Art. 7, Rn. 68)

Literatur aus Starck, Kommentar zum Grundgesetz (Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19), 6. Auflage, München 2010:

- Liegen die Voraussetzungen nicht vor, kann gleichwohl die Genehmigung erteilt werden. Insoweit besteht ein **Ermessen** der Behörde, dies gilt nicht, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung des Lehrpersonals nicht hinreichend gesichert ist.

(Rn. 189 m.w.N.)

- Soweit ein Unterschied zwischen den Kriterien der Gleichwertigkeit und dem Nichtzurückstehen gesehen werden wollte, kann und muss der in den Privatschulgesetzen der Länder verwendete Begriff der **Gleichwertigkeit verfassungskonform ausgelegt** werden.

(Rn. 193 m.w.N.)

Literatur aus Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2. Auflage, Köln 2016:

Die Formulierung „nicht zurückstehen“ impliziert eine Gleichwertigkeit, **keine Gleichartigkeit**.

(Rn. 54 m.w.N.)

Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG:

„Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird.“

E. Keine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern

1. Rechtsprechung:

- Das Sonderungsverbot will sichern, dass auch die Privatschulen grundsätzlich **allen Bürgern ohne Rücksicht auf ihre finanziellen Verhältnisse** offenstehen und damit der **Integrationsfunktion** des Schulwesens Rechnung tragen.

(BVerfGE 75, 40 [63 ff.])

- Das Sonderungsverbot schließt die **Erhebung von Schulgeld** nicht grundsätzlich aus. Das Schulgeld darf aber nicht in diesem Sinne überhöht sein, dass dadurch eine Auswahl unter den Schülern nach der sozialen Herkunft befördert wird.

(BVerfGE 90, 107 [119]; 75, 40 [64 f.])

- Hierfür genügen **einige wenige Freiplätze oder Schulgeldstipendien** in Ausnahmefällen für besonders begabte oder besonders arme Kinder **nicht**.

(BVerfGE 75, 40 [63 ff.]; 90, 107 [119])

- Durch **Vorleistungen der Privatschulgründer** für die Ingangsetzung der Schule wird das **Sonderungsverbot nicht unmittelbar berührt**, da es insoweit nicht um den Zugang zu einer bestehenden Schule, sondern um die Beteiligung an deren Gründung geht.

(BVerfGE 90, 107 [120])

- „Schulgeld“ umfasst nur diejenigen **Beiträge, die den Eltern zur Abgeltung des Unterrichts abverlangt** werden. Darüber hinaus gehende Leistungen wie **Verpflegung, Ganztagsbetreuung oder Internatsunterbringung** sind hiervon **nicht erfasst**.

(VGH B-W, Urt. v. 14.07.2010. Az.: 9 S 2207/09)

- Die herrschende Meinung stellt zur Ermittlung eines nichtsondernden Schulgelds auf ein durchschnittliches Schulgeld ab, dass auf der Grundlage einer **nach Einkommensverhältnissen gestaffelten Schulgeldordnung** erhoben wird.

(BVerwGE, Urt. v. 21.12.2011, Az.: 6 C 18/10: zwischen 110 Euro und 150 Euro; Entscheidungen sind aber in der Regel vor dem Hintergrund der staatlichen Finanzhilfe beurteilt worden)

Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG:

„Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird.“

2. Kommentierung:

Hemmrich in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München 2000:

- Mit dem Verbot einer Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen soll in gewissem Umfang eine **allgemeine Zugänglichkeit der Privatschule** erreicht werden.

(Rn. 41)

- Hierdurch wird **nicht** die Erhebung eines Schulgeldes oder ein Entgelt für die Aufnahme in ein Internat ausgeschlossen.

(Rn. 41)

- Der Privatschulträger hat das **Recht der freien Schülerwahl**, so dass bspw. die Aufnahme in die Privatschule von der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Bekenntnis abhängig gemacht werden kann.

(Rn. 41)

3. Literatur aus der Kommentierung:

Literatur aus Epping/Hillgruber, Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage München 2013:

- Das Sonderungsverbot schließt das **Recht zur freien Schülerauswahl** nicht aus.

(Rn. 85 m.w.N.)

Literatur aus Dreier Grundgesetz-Kommentar (Band I Präambel, Art. 1-19), 3. Auflage, Tübingen 2013:

- Das Sonderungsverbot schließt die Erhebung von Schulgeld nicht aus, solange durch **Befreiungstatbestände, soziale Staffelung des Schulgeldes oder Stipendien sichergestellt** ist, dass die Ersatzschule nicht nur von finanziell besser situierten Bürgern besucht werden kann.

(Rn. 124 m.w.N.)

Literatur aus Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 4. Auflage, München 2007:

- Das Sonderungsverbot schließt das **Recht zur freien Schülerauswahl** nicht aus.

(Rn. 70 m.w.N.)

Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG:

„Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird.“

- Die Grenze für ein Sonderungsverbot muss im Einzelfall **unter Berücksichtigung der Zielsetzung des GG** ermittelt werden.

(Rn. 70 m.w.N.)

4. Fachbücher:

Keller/Krampe in: **Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft**, 1. Auflage, Baden-Baden 2014:

- Das Sonderungsverbot verbietet nicht die Erhebung eines Schulgeldes.

(S. 77, Rn. 30)

- Unter dem nichtsondernden Schulgeld sind **nur** diejenigen **Entgeltanteile** zu verstehen, die **unmittelbar als Gegenleistung für die Beschulung** (also im Wesentlichen für die Teilnahmemöglichkeit am Unterricht) gezahlt werden.

(S. 77, Rn. 31)

- Das Sonderungsverbot steht einer Erhebung eines Mindestschulgeldes nicht entgegen.

(S. 78, Rn. 32)

- Eine **Obergrenze** für ein zu erhebendes **Schulgeld** besteht nicht, soweit **hinreichende angemessene Nachlässe** für **einkommensschwache Eltern** vorgesehen sind.

(S. 78, Rn. 37)

Rux/Niehues in: **Schulrecht**, 5. Auflage, München 2013

- Das in den Landesverfassungen und Schulgesetzen der Länder verankerte Recht auf Bildung im Sinne eines **Anspruchs auf gleichberechtigten Zugang** zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen **darf nur von der Begabung abhängig gemacht werden, nicht jedoch von den wirtschaftlichen Verhältnissen der Schüler und ihrer Eltern.**

(S. 320/321, Rn. 1240)

Art. 7 Abs. 5 S. 1 i. Alt. GG:

Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.

Besonderes pädagogisches Interesse

1. Rechtsprechung:

- Für das Vorliegen eines besonderen pädagogischen Interesses als objektive Voraussetzung für die Genehmigung privater Volksschulen trägt der **Antragssteller die Darlegungslast**, der darzulegen hat, inwieweit die private Volksschule pädagogische Konzepte anwendet, die eine **sinnvolle Alternative** zum bestehenden öffentlichen und privaten Schulangebot erwarten lassen.

(BVerfGE 88, 40 [51, 53])

- Die **Darlegungslast** ist **so detailliert**, dass die Unterrichtsverwaltung ohne weiteres in der Lage ist, einen Vergleich mit den bestehenden Volksschulen zu ziehen.

(BVerfGE 88, 40 [50 ff.])

- Das pädagogische Interesse ist entweder das **öffentliche Interesse an der Erprobung oder der Fortentwicklung pädagogischer Konzepte** oder aber das **Interesse an der angemessenen pädagogischen Betreuung spezieller Schülergruppen**.

(OVG LSA, Beschluss v. 28.08.2014, Az.: 3 M 439/14)

- Es ist **nicht die Aufgabe der Unterrichtsverwaltung, nach einem denkbaren pädagogischen Konzept für eine beantragte private Grundschule erst selbst zu suchen oder nur skizzenhaft vorgestellte Konzeptionen** anhand allgemein verfügbarer pädagogischer Erkenntnisse **zu interpretieren**.

(OVG LSA, Beschluss v. 28.08.2014, Az.: 3 M 439/14)

- **Antragssteller muss** das von ihm entwickelte **Konzept** vielmehr **auf das konkrete Vorhaben bezogen so substantiiert darlegen**, dass die Unterrichtsverwaltung einen Vergleich mit den bestehenden pädagogischen Konzepten und eine prognostische Beurteilung seiner Erfolgschancen und der möglicherweise mit ihm verbundenen Risiken und Gefahren für die Entwicklung der Schüler ohne weiteres möglich ist.

(BVerfGE, Beschluss v. 16.12.1992, Az.: 1 BvR 167/87)

- Die **Auslegung des Begriffes "durch die Unterrichtsverwaltung"** ist **gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar**.

(BVerfGE, Beschluss v. 16.12.1992, Az.: 1 BvR 167/87)

Art. 7 Abs. 5 S. 1 I. Alt. GG:

Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.

- Das jeweilige pädagogische Konzept muss **im Einzelfall mit den Konzepten der staatlichen Schulverwaltung verglichen** und seine Besonderheiten und Risiken müssen individuell nach pädagogisch-fachlichen Gesichtspunkten bewertet werden

(OVG LSA, Beschluss v. 28.08.2014, Az.: 3 M 439/14)

- Bei ihrer Beurteilung hat sie die **Erfolgchancen des Konzepts, die verschiedenen pädagogischen Lehrmeinungen** und die etwa bestehenden **Risiken und Gefahren für Schüler** zu berücksichtigen.

(BVerfGE 88, 40 [50 ff.])

- **Private Interessen des Schulträgers, der Eltern oder der Schüler** vermögen ein besonderes pädagogisches Interesse nicht zu begründen.

(BVerfGE 88, 40 [50 ff.])

- Auf Grund des „freiheitlichen Charakters“ des Art. 7 Abs. 5 S. 1 GG hat die **Unterrichtsverwaltung keine „uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit“**.

(BVerfGE 88, 40 [51])

- Wenn ein **pädagogisches Interesse „objektiv“ vorliegt**, ist es **anzuerkennen**.

(BVerfGE 88, 40 [50])

- Bei der Bewertung der pädagogischen Konzepte im konkreten Fall, bei der Abwägung mit dem Vorrang der öffentlichen Volksschule und bei der erforderlichen Gewichtung der unterschiedlichen Belange besitzt die **Unterrichtsverwaltung einen eng begrenzten Beurteilungsspielraum**.

(BVerfGE 88, 40 [56 ff.])

- Bei der Feststellung des pädagogischen Interesses ist **nicht auf das Interesse des Schulträgers, der Eltern oder der Unterrichtsverwaltung abzustellen**, vielmehr auf das „**öffentliche Interesse**“ an der Erprobung und Fortentwicklung pädagogischer Konzepte sowie das Interesse an der angemessenen pädagogischen Betreuung spezieller Schülergruppen, welchen das öffentliche Schulwesen (in seinem tatsächlichen Zustand) keine hinreichenden Angebote macht oder machen kann, wenn also eine sinnvolle Alternative zum bestehenden öffentlichen und privaten Schulangebot zu erwarten steht.

(BVerfGE 88, 40 [53])

Art. 7 Abs. 5 S. 1 i. Alt. GG:

Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.

Ein vorhandenes pädagogisches Interesse ist zusätzlich zu den Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 5 i. Alt. GG mit dem grundsätzlichen Vorrang der öffentlichen Grundschule „ins Verhältnis zu setzen“.

(BVerfGE 88, 40 [55]), auch BVerwGE 75, 275 [278])

- Die Auslegung des Begriffs „besonderes pädagogisches Interesse“ ist **gerichtlich voll nachprüfbar**.

(BVerfGE 88, 40 [56])

Anmerkung: Im Unterschied zum BVerwGE hat das BVerfGE den Beurteilungsspielraum der Behörde bei der Zulassung und namentlich bei fachlichen und prognostischen Bewertungen enger gezogen. Danach fordere das besondere pädagogische Interesse weder die Einmaligkeit des jeweiligen pädagogischen Konzeptes noch grundlegend neue Konzepte, die ohne Vorbild sind. Es reiche grundsätzlich aus, dass ein pädagogisches Konzept wesentlich neue Akzente setzt oder schon erprobte Konzepte mit neuen Ansätzen von einigem Gewicht kombiniert. Für die Frage ob darin ein hinreichendes Maß an Erneuerung zu finden sei, komme es auf eine Gesamtbetrachtung an. Hierbei bleibe den Behörden ein gewisser (enger) nicht uneingeschränkt gerichtlich überprüfbarer Beurteilungsspielraum.

- Der **Unterrichtsverwaltung** wird bei der Anerkennung eines besonderen pädagogischen Interesses an der Zulassung einer privaten Volksschule gemäß Art. 7 Abs. 5 GG ein **gerichtlich nur beschränkt überprüfbarer Entscheidungsspielraum** eingeräumt.

(BVerwGE 75, 275 ff.)

- Ein besonderes pädagogisches Interesse an der Betreuung besonderer Schülergruppen wird u.a. bei **Kindern mit einer Behinderung** anerkannt.

(BVerfGE 88, 40 [52])

- Das pädagogische Konzept kann von einer größeren Zahl privater Grundschulen verwirklicht werden. Wegen des grundsätzlichen Vorrangs der öffentlichen Grundschule soll aber eine **flächendeckende Zulassung privater Grundschulen mit demselben pädagogischen Konzept unzulässig** sein.

(BVerfGE 88, 40 [52, 53])

- Ein Interesse an der Entwicklung pädagogischer Konzepte **kann bei neuen Unterrichtszielen und Methoden gegeben sein**.

(Hess VGH in DÖV 1983, 865)

Art. 7 Abs. 5 S. 1 i. Alt. GG:

Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.

Eine **private Grundschule**, die sich nicht der Förderung von Schülerinnen und Schülern mit bestimmten Begabungen oder Beeinträchtigungen widmet, sondern dem „**Normalschüler**“ offen stehen soll, muss ein **pädagogisches Konzept** aufweisen, dass sich **deutlich aus dem Konzept öffentlicher Grundschulen hervorhebt oder von diesen unterscheidet**. Hierfür ist es nicht ausreichend, wenn die Grundschule nur ein Mehr an Sport und Bewegung sowie an Sportbewusstsein vermitteln will, ohne dass dies mit einem greifbaren (sport-) **pädagogischen Konzept verbunden** wird, dass sich **auf die ganze Grundschule bezieht und nicht nur auf den Sportunterricht**. Das pädagogische Konzept soll sich auf die **Kernaufgaben der Grundschule**, mithin auf die Vermittlung der Kompetenzen in den Fächern Mathematik und Deutsch zur Vorbereitung auf den weiteren Bildungsweg, erstrecken.

(VG Hannover, Urt. v. 09.09.2010, Az.: 6 A 1182/09)

- Eine besondere pädagogische Bedeutung ist gegeben, wenn die Schulen nach ihrem betätigten Schulkonzept Aufgaben wahrnehmen, die **öffentliche Schulen im Regelfall nicht wahrnehmen können, oder wenn sie sich in organisatorischer oder methodisch und didaktischer Hinsicht Signifikant von öffentlichen Schulen unterscheiden**.

(HessVGH, Beschluss v. 31.05.1999, Az.: 7 UE 2961/95)

- Es verlangt **keine Einmaligkeit des pädagogischen Konzepts**, so dass es auch in einer größeren Zahl privater Grundschulen erprobt und durchgeführt werden kann.

(BVerfGE 88, 40)

- **Im Streitfall** muss die Frage des Vorliegens eines besonderen pädagogischen Interesses **durch einen unabhängigen Gutachter festgestellt** werden.

(BVerfGE 88, 40)

- **Maßstab zur Beurteilung** ist der **tatsächliche Zustand des öffentlichen Schulwesens**.

(BVerfGE, 88 [52])

- Die abschließende Entscheidung über die Anerkennung des pädagogischen Interesses (Art 7 Abs. 5 GG) obliegt nicht abschließend der Schulbehörde, sondern dem Gericht. Die Gerichte können sich folglich über die behördliche Nichtanerkennung des besonderen pädagogischen Interesses hinwegsetzen.

(OVG Lüneburg, Beschluss v. 08.07.2014; Az.: 2 OB 148/14)

Art. 7 Abs. 5 S. 1 i. Alt. GG:

Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.

- Das Vorliegen des pädagogischen Interesse kann nicht im Rahmen einer Vorprüfung begutachtet werden. Der Antrag auf Genehmigung einer Grundschule ist insgesamt nach Maßgabe der Absätze 4 und 5 des Art 7 GG im Zusammenhang zu prüfen.

(OVG Lüneburg, Beschluss v. 08.07.2014; Az.: 2 OB 148/14)

- Der Antragsteller hat zwar das pädagogische Konzept substantiiert vorzulegen. Die Schulbehörde hat aber insofern mitzuwirken, als sie die Erkenntnisse für ihre prognostische Beurteilung, auf die sie zurückgreifen wird, mitteilt.

(OVG Lüneburg, Beschluss v. 08.07.2014; Az.: 2 OB 148/14)

2. Kommentierung:

Uhle in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, München 2013:

- Ein besonderes pädagogisches Interesse **erfordert weder eine grundlegende Neukonzeption noch erst- und bislang einmalige pädagogische Angebote.**

(Rn. 92)

Brosius-Gersdorf in: Dreier, Grundgesetz Kommentar (Band I Präambel, Art. 1-19), 3. Auflage, Tübingen 2013:

- Es ist keine Voraussetzung, dass das **Schulkonzept** neu oder einzigartig ist. Es genügt, wenn es **wesentlich neue Akzente setzt oder schon erprobte Konzepte mit neuen Ansätzen und einigem Gewicht kombiniert.**

(Rn. 131)

Hömig in: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, (Nomos Kommentar), 10. Auflage, Baden-Baden 2013:

- Die Gerichtskontrolle ist allerdings dort **begrenzt**, wo es um die **Bewertung eines pädagogischen Konzepts im Einzelfall und um die Abwägung mit dem Vorrang der öffentlichen Volksschule** geht.

(Rn. 21)

Art. 7 Abs. 5 S. 1 i. Alt. GG:

Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.

Robbers in: Starck, Kommentar zum Grundgesetz (Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19), 6. Auflage, München 2010:

- Ein besonderes pädagogisches Interesse kann darin bestehen, dass **einzelne Schülergruppen besser betreut werden können**, als dies in den öffentlichen Schulen der Fall ist, etwa **solche mit einer Behinderung oder mit negativen sozialen Auffälligkeiten**.

(Rn. 231)
- Ein **bloßes Alternativkonzept**, das flächendeckend ohne weiteres im öffentlichen Schulwesen eingeführt werden könnte, kann ein besonders pädagogisches Interesse **nicht rechtfertigen**, weil andernfalls die Ausnahme der privaten Volksschule zum Regelfall werden könnte.

(Rn. 231)
- Es müssen **neue Akzentsetzungen vorliegen**, die eine **sinnvolle Alternative zum bestehenden Schulangebot darstellen**, die pädagogische Erfahrung bereichern und die Entwicklung des Schulsystems insgesamt fördern.

(Rn. 231)
- Das pädagogische Konzept kann an ein Vorhandenes anknüpfen, so dass eine **vollständige Neuheit des pädagogischen Konzepts nicht erforderlich** ist.

(Rn. 231)
- Das besondere pädagogische Interesse wird **nicht dadurch ausgeschlossen**, dass die öffentliche Schule langfristig in eine ähnliche Richtung hin reformiert werden soll.

(Rn. 233)
- Die private Volksschule ist nicht daran gehindert, ihr **pädagogisches Konzept weiterzuentwickeln und systemimmanent zu verändern**.

(Rn. 234)
- Eine **vollständige Neuorientierung bedarf einer erneuten Genehmigungsbedürftigkeit**.

(Rn. 234)

Art. 7 Abs. 5 S. 1 i. Alt. GG:

Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.

Kotzur in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2. Auflage, Köln 2016:

- Das besondere pädagogische Interesse meint **nicht die spezifischen Interessen der Schulträger, der Erziehungsberechtigten oder der Unterrichtsverwaltung.**

(Rn. 60)

- Voraussetzung ist die Erwartung einer sinnvollen Alternative zum bestehenden öffentlichen Schulangebot.

(Rn. 60)

Hemmrich in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München 2000:

- Ein besonderes pädagogisches Interesse wird insbesondere anzuerkennen sein bei Schulen in Erholungsheimen oder Heilanstalten für gesundheitsgefährdete oder behinderte Kinder oder bei Versuchsschulen, in denen neue Unterrichtsmethoden erprobt werden.

(Rn. 44)

Art. 7 Abs. 5 S. 1 i. V. m. Art. 9 Abs. 1 S. 1 GG:

Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.

3. Literatur aus der Kommentierung:

Literatur aus Epping/Hillgruber, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, München 2013:

- Es reicht die Fortentwicklung bereits bestehender pädagogischer Ansätze mit neuer Akzentsetzung oder die Kombination erprobter Konzepte mit neuen Ansätzen.
(Rn. 92 m.w.N.)

4. Fachbücher:

Keller/Krampen in: Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft, 1. Auflage, Baden-Baden 2014:

- Das pädagogische Konzept braucht weder neu, noch einzigartig zu sein.
(S. 79, Rn. 40)
- Ausreichend ist, dass ein pädagogisches Konzept wesentlich neue Akzente setzt oder schon erprobte Konzepte mit neuen Ansätzen von einigem Gewicht kombiniert.
(S. 79, Rn. 40)
- Bezüglich des hinreichenden Maßes an Erneuerung kommt es auf die Gesamtbetrachtung an.
(S. 79, Rn. 40)
- Das „besondere pädagogische Interesse“ ist eine objektive Voraussetzung für die Genehmigung von Grundschulen in freier Trägerschaft.
(S. 79, Rn. 41)
- Bei dem Vorliegen eines „besonderen pädagogischen Interesses“ besteht für die Unterrichtsverwaltung eine grundgesetzliche Pflicht zur Anerkennung.
(S. 79, Rn. 41)
- Einer Anerkennung steht auch nicht entgegen, dass ein langfristiges Nebeneinander der Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft zu erwarten ist.
(S. 79, Rn. 42)

- Die „Besonderheit“ eines pädagogischen Konzepts entfällt nicht, wenn Landesgesetze und staatliche Planungen bestimmte Veränderungen im öffentlichen Schulwesen zwar vorsehen, diese aber noch nicht verwirklicht sind.

(S. 79, Rn. 43)

5. Literatur aus den Fachbüchern:

Keller/Krampen in: Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft, 1. Auflage, Baden-Baden 2014:

- Ob ein solches Interesse besteht, beurteilt sich nach den fachlichen Maßstäben, wobei auf die **Gesamtbreite der pädagogischen Lehrmeinungen** Rücksicht zu nehmen ist.

(S. 79, Rn. 41 unter Fußnote 49)

- Wenn bspw. eine Montessori- oder Waldorfschule einen Antrag auf Genehmigung stellt und für die Bejahung eines besonderen pädagogischen Interesses Tatsachen vorträgt, die die Unterrichtsverwaltung in der Vergangenheit immer als ausreichend angesehen hat und nunmehr ablehnt, **bedarf es einer gesonderten Begründung der Verwaltung.**

(S. 80, Rn. 44 unter Fußnote 56)

Die Vereinbarkeit der Ersatzschul-„Wartefrist“ in Sachsen-Anhalt mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 7 Abs. 4 GG und Art. 28 Verf-LSA

Aufsatz von Sandra Luft (Ass. iur.) und Jürgen Banse (Ass. iur.) – Stand August 2016 –

A. Die Ersatzschul-„Wartefrist“ – Einführung in die Problematik

Diese Ausarbeitung beschäftigt sich mit der verfassungsrechtlichen Prüfung der Ersatzschul-„Wartefrist“ in Sachsen-Anhalt unter Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 7 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) und des Art. 28 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Verf-LSA).

Als Einstieg in dieses Thema sollen zunächst die Begrifflichkeiten „Ersatzschulen“ und „Wartefrist“ näher erläutert werden.

Ersatzschulen sind neben Ergänzungsschulen ein rechtliches Modell für Schulen in freier Trägerschaft. Schulen in freier Trägerschaft sind dabei im Gegensatz zu den öffentlichen Schulen¹, die sich in Trägerschaft der Länder, von Kommunen beziehungsweise kommunalen Gebietskörperschaften befinden, alle Schulen, die nicht von der öffentlichen Hand betrieben werden.² Im Schuljahr 2014/15 gab es in Deutschland insgesamt 5.770 Schulen in freier Trägerschaft, wobei 3.575 zu den allgemeinbildenden Schulen und 2.195 zu den berufsbildenden Schulen gehörten, was einem Anteil von 13,6 % bezogen auf die Gesamtzahl aller allgemein- und berufsbildenden Schulen entsprach.³

Nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sind Ersatzschulen solche Schulen in freier Trägerschaft, die nach dem mit ihrer Errichtung verfolgten Gesamtzweck als Ersatz für im jeweiligen Bundesland vorhandene oder grundsätzlich vorgesehene öffentliche Schulen dienen sollen.⁴ Diese Definition greift auch § 16 Abs. 1 Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (SchulG-LSA) auf und definiert Schulen in freier Trägerschaft dann als Ersatzschulen, wenn sie in ihren Bildungs-, Ausbildungs- und Erziehungszielen öffentlichen Schulen entsprechen. Ersatzschulen können in ihrer inneren und äußeren Gestaltung von den Anforderungen abweichen, die an entsprechende öffentliche Schulen gestellt werden, wenn die Gestaltung der Schule insgesamt als gleichwertig anzusehen ist. Sie unterscheiden sich damit von den Ergänzungsschulen, für die vergleichbare öffentliche Schulen im jeweiligen Bundesland regelmäßig nicht bestehen und in denen der Schulpflicht grundsätzlich nicht genügt werden könne.⁵ Eine Ausnahme von diesem Grundsatz sieht jedoch bspw. auch das SchulG-LSA für anerkannte Ergänzungsschulen vor, bei denen gemäß § 18d Abs. 2 SchulG-LSA die Schulbehörde genehmigen kann, dass deren Besuch von der Erfüllung der Schulpflicht befreit.

Ergänzungsschulen sind schwerpunktmäßig im berufsbildenden Bereich zu finden, aber auch im allgemeinbildenden Bereich denkbar.

In allen Bundesländern wird zwischen „genehmigten“ und „anerkannten“ Ersatzschulen differenziert. Auf die Genehmigung einer Ersatzschule besteht ein verfassungsrechtlicher Anspruch, wenn die im Grundgesetz vorgesehenen Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind.⁶ Über die in Art. 7 Abs. 4 GG (sowie in Abs. 5 speziell für „Volksschulen“) aufgestellten Erfordernisse hinaus dürfen zusätzliche Genehmigungsvoraussetzungen nicht gefordert werden.⁷ Hingegen kann die staatliche Anerkennung einer Ersatzschule durchaus an ergänzende länderspezifische Voraussetzungen geknüpft werden. Anerkennung bedeutet die Ausstattung der Schule mit hoheitlichen Befugnissen (etwa die Erteilung von Zugangsberechtigungen, die Verleihung von Berufsbezeichnungen oder sonstigen Öffentlichkeitsrechten mit Außenwirkung).⁸ In Sachsen-Anhalt kann einer Ersatzschule die staatliche Anerkennung frühestens nach einem dreijährigen beanstandungsfreien Schulbetrieb erteilt werden. Anerkannte Ersatzschulen können staatliche Abschlüsse wie bspw. das Abitur selbst vergeben. Bei lediglich genehmigten Ersatzschulen erwerben die Schüler/innen diese Abschlüsse in der Regel durch externe Prüfungen.

Anerkannte Ersatzschulen und sog. „Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung“ (eine konkrete Definition dieser Begrifflichkeit sieht das SchulG-LSA freilich nicht vor) erhalten gemäß § 18 Abs. 1 und 2 SchulG-LSA auf Antrag vom Land eine schülerbezogene Finanzhilfe als Zuschuss zu den laufenden Personal- und Sachkosten. Diese Finanzhilfegewährung ist in Sachsen-Anhalt mit Ausnahme der Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung (s. § 18 Abs. 2 SchulG-LSA) an die staatliche Anerkennung gekoppelt, so dass hier Ersatzschulen frühestens drei Jahre nach ihrer Gründung erstmals eine Finanzhilfe erhalten können.

Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt erhalten somit (mit Ausnahme der Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung) auch nach Ablauf der dreijährigen Wartefrist dann keine Finanzhilfe durch das Land, wenn sie nicht zuvor staatlich anerkannt worden sind. Fraglich ist, ob die in Sachsen-Anhalt und einigen weiteren Bundesländern gesetzlich vorgesehene Kopplung von staatlicher Anerkennung und Finanzhilfegewährung überhaupt verfassungskonform sein kann. In Art. 7 Abs. 4 GG werden bereits die Genehmigungsvoraussetzungen der Ersatzschulen abschließend geregelt. Wie schon weiter oben erwähnt, dürfen die Landesgesetzgeber keine darüber hinausgehenden Vorgaben für die Genehmigung einer Ersatzschule vorsehen.⁹ Das BVerfG sieht es als selbstverständlich an, dass keine (genehmigte) Ersatzschule die Genehmigungsvoraussetzungen von Art. 7 Abs. 4 GG dauerhaft ohne staatliche Förderung erfüllen kann.¹⁰ Mit der staatlichen Anerkennung, die wiederum an weitere Voraussetzungen geknüpft werden kann, verlieren jedoch die Ersatzschulen häufig bestimmte pädagogische Freiheiten, da sie die für die staatlichen Schulen geltenden Vorgaben (z.B. zur Aufnahme und Versetzung von Schüler/innen, s. § 17 Abs. 3 S. 1 SchulG-LSA) zusätzlich beachten und einhalten müssen. Durch die oben genannte Kopplung sind aber die Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt regelmäßig dazu gezwungen, einen Antrag auf staatliche Anerkennung zu stellen (und ggf. pädagogische Freiheiten aufzugeben), da sie ansonsten niemals eine Finanzhilfe durch das Land erhalten würden. Dies verwundert besonders mit Blick auf Art. 28 Verf-LSA, der ganz ausdrücklich einen Finanzhilfeanspruch für (lediglich) genehmigte Ersatzschulen vorsieht, was der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt aber bisher offenbar ignoriert hat. Es soll in diesem Aufsatz jedoch darauf verzichtet werden, diese Problematik weiter vertiefend zu beleuchten.

Der Zeitraum, in dem eine Ersatzschule keine Finanzhilfe erhält, wird in den jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen zur Finanzhilfe häufig mit dem Begriff der „Wartefrist“ umschrieben. In den einschlägigen Landesgesetzen wird dieser Begriff entweder ausdrücklich benannt oder er erschließt sich (wie z.B. in Sachsen-Anhalt) aus den gesetzlichen Vorgaben.

Interessanterweise spielt der Begriff der „Wartefrist“ nicht nur im Hinblick auf den Finanzhilfeanspruch für Ersatzschulen, sondern auch in anderen Gesetzen im Zusammenhang mit der Auszahlung von Geldleistungen eine entscheidende Rolle. So billigt § 3 Abs. 3 Entgeltfortzahlungsgesetz (EntgFG) dem Arbeitnehmer einen Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall erst nach Ablauf einer vierwöchigen Wartefrist zu. Im Bundesurlaubsgesetz (BUrlG) regelt § 4 die „Wartezeit“, wonach der volle Urlaubsanspruch erstmalig nach einem sechsmonatigen Bestehen des Arbeitsverhältnisses erworben wird. Ferner findet sich eine Regelung zu Wartefristen auch in § 5 Abs. 3 S. 1 des Gesetzes über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (BeamVG) im Hinblick auf die Festsetzung der Versorgungsbezüge. Auch wenn eine vergleichende Beurteilung der aufgezeigten Normen mit der schulgesetzlichen „Wartefrist“ nur bedingt möglich ist, stehen alle Wartefristen im Zusammenhang mit der Auszahlung einer Geldleistung. So wurde bspw. § 3 Abs. 3 EntgFG als eine Kostenentlastung für die Arbeitgeber eingeführt, da es unbillig erschien, ihnen die Kosten der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall aufzubürden, wenn ein gerade erst eingestellter Arbeitnehmer krankheitsbedingt ausfällt.¹¹ Weiterhin hat das BVerfG die Dauer der damaligen Wartefrist für die Auszahlung von Geldleistungen an Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) am 18. Juli 2012 für verfassungswidrig erklärt.¹² Dies führte dazu, dass der Bundesgesetzgeber die Frist des § 2 Abs. 1 AsylbLG von 48 auf 15 Monate verkürzte.

Nachfolgend werden die in Art. 7 Abs. 4 GG vorgesehenen Genehmigungsvoraussetzungen dargestellt. Danach werden die landesverfassungsrechtlichen und die landesgesetzlichen Regelungen zur „Wartefrist“ in den Bundesländern miteinander verglichen. Schließlich wird die Verfassungsmäßigkeit der sachsen-anhaltischen Regelung zur „Wartefrist“ mit Hilfe von Nachweisen aus der Rechtsprechung und Fachliteratur sowie unter Bezugnahme auf ein durch den VDP Sachsen-Anhalt e.V.¹³ in Auftrag gegebenes Gutachten rechtlich überprüft.

In diesem Zusammenhang wird auch gesondert auf die historische Entwicklung der Norm des Art. 28 Verf-LSA eingegangen werden.

B. Die Genehmigungsvoraussetzungen in Art. 7 Abs. 4 GG

Um den rechtlichen Hintergrund der Wartefrist zu ergründen, ist zunächst ein Blick in Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz (GG) zu werfen. Darin heißt es auszugsweise: „*Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen.* [...]“.

Der Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG ist ein sog. **normgeprägtes Grundrecht**¹⁴, während Art. 7 Abs. 4 S. 2 GG nach seinem Wortlaut, der Systematik und auch der Entstehungsgeschichte einen Gesetzesvorbehalt **im Sinne eines Ausgestaltungsvorbehalts** darstellt.¹⁵ Der Halbsatz „und unterstehen den Landesgesetzen“ bestätigt lediglich deklaratorisch die grundsätzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.¹⁶ Bei Gesetzesvorbehalten wird zwischen Einschränkungs-, Regelungs- sowie Ausgestaltungsvorbehalten differenziert, wobei der Ausgestaltungsvorbehalt lediglich einen Auftrag an den Gesetzgeber darstellt, den Schutzbereich des Grundrechts zu gestalten, durchführbar und praktikabel zu machen. Durch den letztgenannten Vorbehalt soll somit nur die Ausgestaltung des bereits verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmens, der vom Gesetzgeber nicht überschritten werden darf, ermöglicht werden.¹⁷ Der Art. 7 Abs. 4 S. 2 GG regelt, dass die Genehmigung der Ersatzschulen in die Landesgesetzgebungskompetenz fällt, weshalb hier auch von einem „Genehmigungsvorbehalt“ gesprochen werden kann.¹⁸

Nach Auffassung des BVerfG folgt aus Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG noch kein direkter verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Gewährung einer staatlichen Finanzhilfe, gar noch in bestimmter Höhe.¹⁹ Nicht jede grundrechtliche Freiheitsverbürgung verpflichte den Staat dazu, dem Grundrechtsträger durch Leistungen, namentlich finanzieller Art, die Ausübung des Grundrechts zu ermöglichen.²⁰ Die Privatschulfreiheit weise allerdings Besonderheiten auf, da das Grundgesetz die Ausübung der Privatschulfreiheit an Bedingungen knüpfe, die es erheblich erschweren, von der verbürgten Freiheit ohne Schutz und Förderung durch den Staat Gebrauch zu machen.²¹ Ersatzschulen dürfen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen (Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG). Außerdem muss die wirtschaftliche und rechtliche Stellung ihrer Lehrkräfte genügend gesichert sein (Art. 7 Abs. 4 S. 4 GG). Die privaten Schulträger sind deshalb in aller Regel nicht dazu in der Lage, aus eigener Kraft gleichzeitig und auf Dauer sämtliche Anforderungen zu erfüllen, die das Grundgesetz in Art. 7 Abs. 4 S. 3 und 4 GG an die Genehmigung einer Ersatzschule stellt.²² Die generelle Hilfsbedürftigkeit privater Ersatzschulen ist mittlerweile ein empirisch gesicherter Befund.²³ Die für den ordnungsgemäßen Betrieb einer Ersatzschule erforderlichen erheblichen Kosten können auch nicht in vollem Umfang über Schulgelder gedeckt werden, da die Ersatzschulen eine Sonderung ihrer Schüler/innen nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht fördern dürfen (Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG). Soll die Privatschulfreiheit nicht leerlaufen, schuldet der Staat daher einen Ausgleich für die vom Grundgesetz errichteten Hürden. Der grundrechtliche Schutzanspruch des einzelnen Ersatzschulträgers sei darauf gerichtet, dass der Landesgesetzgeber diejenigen Grenzen und Bindungen beachtet, die seinem politischen Handlungsspielraum durch die Schutz- und Förderpflicht gesetzt werden.²⁴ Der konkrete Leistungsanspruch des einzelnen Ersatzschulträgers werde wiederum durch das jeweilige Landesgesetz bestimmt.²⁵ Dem gegenüber betont das BVerfG aber auch, dass Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG die Ersatz- und Ergänzungsschulen als Institution garantiere.²⁶ Diese Gewährleistung sichere den Ersatz- und Ergänzungsschulen verfassungskräftig ihren Bestand und eine ihrer Eigenart entsprechende Verwirklichung zu.²⁷ Wahrgenommen werde dieser Schutz durch die für die Schulgesetzgebung ausschließlich zuständigen Ländern, die nach Art. 7 Abs. 4 GG verpflichtet sind, das private Ersatzschulwesen neben dem öffentlichen Schulwesen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen.²⁸

Im Ergebnis verdichtet sich somit die Gestaltungsfreiheit unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zu einer Förderpflicht des Landes und einem damit **korrespondierenden Förderanspruch der Ersatzschulträger, wenn ansonsten „faktisch unüberwindbare Hürden“ für die Ausübung des Grundrechts aus Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG bestehen oder das Privatschulwesen als Institution evident gefährdet ist.**²⁹ Der Bestand des Ersatzschulwesens hängt davon ab, ob die Träger der Ersatzschulen im Stande sind, die Genehmigungsvoraussetzungen in Art. 7 Abs. 4 S. 3 und 4 GG gleichzeitig und auf Dauer zu erfüllen. Hierdurch wird zugleich das Existenzminimum der Institution Ersatzschule definiert. Art. 7 Abs. 4 GG gebiete keine vollständige Übernahme der Kosten, die den Ersatzschulen durch die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen entstehen.³⁰ Der Staat sei aber dazu verpflichtet, einen Beitrag bis zur Höhe dieses Existenzminimums zu leisten.³¹ Brosius-Gersdorf geht noch weiter und vertritt mit guten Argumenten die Auffassung, dass Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG den Staat ausdrücklich zur Förderung jeder einzelnen Privatschule verpflichte und diesen einen subjektiven Anspruch auf Förderung gewähre.³²

C. Die länderspezifischen Regelungen zur Wartefrist

Nachfolgend werden die jeweiligen Landesregelungen zur Ersatzschul-„Wartefrist“ unter Berücksichtigung des Landesverfassungsrechts und der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen dargestellt. Grundsätzlich ist festzustellen, dass die einzelnen Bundesländer höchst unterschiedliche Fördermodelle für Schulen in freier Trägerschaft aufweisen. Dies gilt unter anderem im Hinblick auf die Art der Berechnung der Höhe der Zuschüsse, aber auch hinsichtlich der Voraussetzungen, unter denen eine Finanzhilfe gewährt wird, insbesondere ob eine „Wartefrist“ einzuhalten ist, welche Dauer sie hat und ob es Ausnahmen hiervon gibt. Bei einigen Bundesländern (z.B. Sachsen oder Brandenburg) wird bereits auf Einzelheiten der Finanzhilfegewährung eingegangen, für Sachsen-Anhalt erfolgen weitergehende Erläuterungen erst zu einem späteren Zeitpunkt.

I. Land Sachsen-Anhalt

Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt greift in Art. 28 zunächst durch Absatz 1 den Wortlaut des Art. 7 Abs. 4 GG inhaltsgleich auf und konkretisiert dann in Absatz 2 einen ausdrücklichen finanziellen Förderanspruch (S. 1) unter der Normierung eines Parlamentsvorbehalts (S. 2) in Bezug auf die Einzelheiten der öffentlichen Zuschüsse³³: „Soweit diese Schulen Ersatz für öffentliche Schulen sind, haben sie **Anspruch auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Zuschüsse. Das Nähere regelt ein Gesetz.**“. Auf dieser Grundlage hat der Landesgesetzgeber im SchulG-LSA die §§ 18 und 18a erlassen, die speziell den Umfang und die Voraussetzungen der Finanzhilfe regeln. Auf die konkrete inhaltliche Bedeutung des Zusatzes „Das Nähere regelt ein Gesetz.“ wird nachfolgend unter dem Gliederungspunkt E eingegangen.

Auffällig ist in Sachsen-Anhalt, dass der Begriff der „Wartefrist“ an keiner Stelle des Schulgesetzes direkt verwendet wird. Er erschließt sich aber durch ein Zusammenspiel des § 18 Abs. 1 SchulG-LSA mit § 17 Abs. 1 S. 2 SchulG-LSA:

In § 18 Abs. 1 heißt es: „Das Land gewährt den **anerkannten** Ersatzschulen in freier Trägerschaft auf Antrag eine **Finanzhilfe** als Zuschuss zu den laufenden Personal- und Sachkosten.“. Eine Ausnahme hiervon sieht § 18 Abs. 2 vor: „Die Finanzhilfe erhalten auch Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung, die die Gewähr dafür bieten, dass sie dauernd die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllen. Davon ist nach **dreijährigem ununterbrochenem Betrieb** der gemäß § 16 Abs. 3a genehmigten Schulen auszugehen.“. Unter welchen Voraussetzungen eine Ersatzschule in Sachsen-Anhalt staatlich anerkannt werden kann, regelt bereits § 17 Abs. 1: „Einer Ersatzschule, die die Gewähr dafür bietet, dass sie dauernd die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt, ist auf ihren Antrag die Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule zu verleihen. Davon ist nach **dreijährigem ununterbrochenem Betrieb** dieser Ersatzschule auszugehen.“.

Eine Definition zu den von der Kopplung von staatlicher Anerkennung und Finanzhilfegewährung nicht erfassten Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung ist im SchulG-LSA nicht zu finden, sondern lediglich in § 2 Abs. 7 SchIfT-VO. Hierin heißt es: „Freie Waldorfschulen und berufsbildende Schulen an vom zuständigen Bundesministerium anerkannten Berufsbildungswerken, denen eine Genehmigung als Ersatzschule erteilt wurde, sind Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung.“. Die Streitfragen, ob eine derartige Definition nicht der Gesetzgeber hätte selbst treffen müssen, ob die Regelung in § 2 Abs. 7 SchIfT-VO abschließend zu verstehen ist und ob nicht bspw. auch freie Grundschulen, die von der Unterrichtsverwaltung aufgrund eines besonderen pädagogischen Interesses genehmigt worden sind (s. Art. 7 Abs. 5 GG), als Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung anzusehen sind³⁴, sollen in diesem Aufsatz ebenfalls nicht näher diskutiert werden.

II. Übrige Bundesländer

1. Keine Verfassungsrechtliche Regelung

In sieben der übrigen fünfzehn Bundesländer existiert keine ausdrückliche landesverfassungsrechtliche Regelung zur Gewährung einer staatlichen Finanzhilfe. Hierzu zählen Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. In allen diesen Bundesländern existieren jedoch entsprechende landesgesetzliche Regelungen zur Finanzhilfe, in denen der Begriff der „Wartefrist“ entweder ausdrücklich benannt oder umschrieben wird.

Der **Freistaat Bayern** weist sehr komplexe und nach Schulformen differenzierte Wartefristen auf, wobei die Einzelheiten dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) in Art. 30 ff. zu entnehmen sind. Danach erhalten bspw. freie Grund- und Mittelschulen die volle Finanzhilfe, wenn sie **zwei Jahre** lang ohne wesentliche schulaufsichtliche Beanstandungen tätig gewesen sind. Bis zu diesem Zeitpunkt erhalten sie gemäß Art. 31 Abs. 6 BaySchFG aber bereits **65 Prozent des eigentlich vorgesehenen Personalkostenzuschusses**. Der Begriff der „Wartefrist“ wird im Gesetz nicht ausdrücklich genannt.

Das Bundesland **Berlin** gewährt genehmigten Ersatzschulen gemäß § 101 Abs. 4 Schulgesetz für das Land Berlin (SchulG-BE) grundsätzlich **drei Jahre** nach Eröffnung der Ersatzschule eine Finanzhilfe. Dabei wird der Begriff der „Wartefrist“ ausdrücklich benannt, wobei eine **Sonderregelung für bewährte und etablierte Träger** in § 101 Abs. 7 SchulG-BE existiert, bei denen weitere Schulgründungen bereits von Anfang an finanziert werden (hier entfällt also die Wartefrist).

Das Bundesland **Bremen** gewährt genehmigten Ersatzschulen gemäß § 20 Abs. 1 S. 1 Privatschulgesetz (PrivSchG-HB) erstmalig nach Ablauf von **drei Jahren** seit Aufnahme des Unterrichts einen Zuschuss. Der Begriff der „Wartefrist“ wird nicht ausdrücklich genannt. Eine **Ausnahme** von der Wartefrist sieht § 20 Abs. 1 S. 3 PrivSchG-HB vor, wonach ein Zuschuss bereits vor Ablauf dieses Zeitraums gewährt werden kann, **wenn die Privatschule zur Ergänzung des Bildungsangebots sinnvoll** ist und der Landeshaushalt dies zulässt.

Das Bundesland **Hamburg** gewährt Ersatzschulen gemäß § 14 Abs. 1 S. 1 Hamburgisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (HmbSfTG) in der Regel ebenfalls erstmals **drei Jahre** nach Erteilung der Schulgenehmigung Finanzhilfe. Der Begriff der „Wartefrist“ wird im Gesetz ausdrücklich genannt. Allerdings räumt § 14 Abs. 4 HmbSfTG den neugegründeten Ersatzschulen einen Anspruch auf **Ausgleich in Höhe von 50 %** nach Ablauf der Wartefrist in Bezug auf die entgangene Finanzhilfe ein. Außerdem sieht das HmbSfTG von der dreijährigen Wartefrist **weitere Ausnahmen** vor.

Das Bundesland **Hessen** gewährt Ersatzschulen gemäß § 1 Abs. 2 Ersatzschulfinanzierungsgesetz (EschFG-HE) mit einzelnen **Ausnahmeregelungen** in Abs. 3 **drei Jahre** nach ihrer Genehmigung eine Finanzhilfe inklusive eines **rückwirkenden Ausgleichs in Höhe von 50 %**. In diesem Gesetz wird der Begriff der „Wartezeit“ verwendet.

Das Bundesland **Mecklenburg-Vorpommern** gewährt Ersatzschulen gemäß § 127 Abs. 6 Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (SchulG-MV) **drei Jahre** nach Aufnahme des Unterrichts eine Finanzhilfe. **Ausnahmen** hiervon existieren für Ersatzschulen, die staatlichen Schulen für die Förderschwerpunkte körperliche und motorische Entwicklung sowie geistige Entwicklung (Schulen für Körperbehinderte oder Schulen zur individuellen Lebensbewältigung) entsprechen oder Förderklassen mit Schüler/innen entsprechender Behinderungen in beruflichen Bildungsgängen führen. Diesen wird die Finanzhilfe bereits vom Zeitpunkt der Aufnahme des Unterrichts an gewährt. Der Begriff der „Wartefrist“ wird im Gesetz ausdrücklich benannt.

Das Bundesland **Schleswig-Holstein** gewährt Ersatzschulen gemäß § 119 Abs. 1 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG-SH) mit **Ausnahmeregelungen** eine Finanzhilfe **zwei Jahre** nach Genehmigung der Errichtung. Dabei wird der Begriff der „Wartefrist“ ebenfalls ausdrücklich genannt.

2. Verfassungsrechtliche Regelung

In den verbleibenden Bundesländern, namentlich Brandenburg, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, dem Freistaat Sachsen und dem Freistaat Thüringen, existiert, ebenso wie in Sachsen-Anhalt, eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung zur Finanzhilfe. **Mit Ausnahme von Brandenburg und Nordrhein-Westfalen ist in den entsprechenden Landesverfassungen ein Gesetzesvorbehalt zu finden.** Wie bereits unter Gliederungspunkt B zu Art. 7 Abs. 4 GG dargestellt, wird bei Gesetzesvorbehalten zwischen Einschränkungs-, Regelungs- und Ausgestaltungsvorbehalten differenziert, wobei der Ausgestaltungsvorbehalt lediglich einen Auftrag an den Gesetzgeber darstellt, den Schutzbereich des Grundrechts zu gestalten, durchführbar und praktikabel zu machen. Welche Art Gesetzesvorbehalt im Einzelnen vorliegt, ist durch Auslegung des jeweiligen Verfassungstextes zu beurteilen. Auf den Gesetzesvorbehalt in der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unter Art. 28 Abs. 2 S. 2 Verf-LSA wird zu einem späteren Zeitpunkt eingegangen.

a) Mit Gesetzesvorbehalt

Das Bundesland **Baden-Württemberg**³⁵ gewährt genehmigten Ersatzschulen und anerkannten Ergänzungsschulen gemäß § 17 Abs. 4 Privatschulgesetz (PSchG-BW) **drei Jahre** nach Aufnahme des Unterrichts („Wartefrist“) eine Finanzhilfe. **Ausnahmen** sind unter anderem für genehmigte Ersatzschulen vorgesehen, die um einen **räumlich angegliederten Bildungsgang erweitert** werden (sog. Pausenabstandsregelung) und die die **Wartefrist bereits erfüllt** haben.

Das Bundesland **Niedersachsen**³⁶ sieht gemäß § 149 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) für anerkannte Ersatzschulen sowie Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung **drei Jahre** nach der Aufnahme des Schulbetriebs eine Finanzhilfe als Zuschuss zu den laufenden Betriebskosten. In Abs. 2 beschreibt das Gesetz allerdings **Ausnahmen** von dieser Wartefrist.

Das Bundesland **Rheinland-Pfalz**³⁷ gewährt anerkannten Ersatzschulen gemäß § 28 Abs. 1 Privatschulgesetz (PrivSchG-RP) sowie gemäß § 28 Abs. 5 PrivSchG-RP Grund-, Haupt- und Förderschulen sowie Realschulen, die bei ihrer Genehmigung die in den Absätzen 2, 3 benannten Voraussetzungen erfüllen und die Annahme rechtfertigen, dass sie innerhalb einer ihnen gesetzten angemessenen Frist staatlich anerkannt werden, auf Antrag bereits vom **Zeitpunkt der Genehmigung** an eine Finanzhilfe. Der Begriff der „Wartefrist“ wird in diesem Gesetz somit nicht verwendet.

Das Bundesland **Saarland**³⁸ gewährt gemäß § 28 Abs. 3 Privatschulgesetz (PrivSchG-SL) Ersatzschulen **bis zur Anerkennung eine Finanzhilfe in Höhe von 25 % und nach der Anerkennung einen Erstattungsanspruch in Höhe von weiteren 25 %**. Die Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule wird gemäß § 18 Abs. 1 PrivSchG-SL grundsätzlich **drei Jahre** nach einem beanstandungsfreien Schulbetrieb seit der Genehmigung erteilt, wobei das Gesetz hiervon ebenfalls **Ausnahmen** vorsieht.

Im **Freistaat Sachsen**³⁹ erfolgte aufgrund eines Urteils des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen (VerfGH FS) vom 15. November 2013 eine Novellierung des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft, da das Gericht zu dem Ergebnis gelangt war, dass die bis dahin geltenden Finanzierungsregelungen die Pflicht zur Förderung des Ersatzschulwesens, die Privatschulfreiheit und das Gleichbehandlungsgebot verletzten.⁴⁰ Daraufhin wurde u.a. die in § 13 Abs. 3 des Sächsischen Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG) geregelte „Wartefrist“ von **vier auf drei Jahre verkürzt**. Für die **Zeit der Wartefrist** wird nunmehr ein **Zuschuss in Höhe von 80 Prozent** der regulären Finanzhilfe gewährt. Die Schulaufsichtsbehörde **kann** im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel von der Wartefrist **gänzlich absehen**, wenn aufgrund der Aufnahme des Schulbetriebs eine entsprechende Schule in öffentlicher Trägerschaft nicht eingerichtet werden muss. Nach § 13 Abs. 5 SächsFrTrSchulG wird der Zuschuss jeweils für die Dauer eines Schuljahres rückwirkend bewilligt. Es werden Abschläge ausgezahlt. Der **Zuschuss für die Zeit der Wartefrist wird zur Hälfte bereits während der Wartefrist gewährt; die übrige Hälfte wird nach dem Ablauf der Wartefrist in drei gleichen Teilen jeweils nach Ablauf eines weiteren Schuljahres bewilligt und ausgezahlt**, soweit die Schule über die Wartefrist hinaus betrieben wird.

Der **Freistaat Thüringen**⁴¹ gewährt genehmigten Ersatzschulen gemäß § 17 Abs. 3 Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG) **drei Jahre** nach Aufnahme des Unterrichts eine Finanzhilfe („Wartefrist“). **Ausnahmen** hiervon sind u.a. für **bewährte Träger** (Nr. 2) und für **genehmigte berufsbildende Ersatzschulen**, welche die Wartefrist bereits erfüllt haben und ihr Angebot lediglich um einen **Bildungsgang erweitern** wollen, soweit hierfür ein **wirtschaftliches Interesse des Freistaates vorliegt** (Nr. 3), vorgesehen.

b) Ohne Gesetzesvorbehalt

Das Bundesland **Brandenburg**⁴² gewährt Ersatzschulen gemäß § 124 Abs. 2 Brandenburgisches Schulgesetz (BbgSchulG) **drei Jahre** nach ihrer Eröffnung einen Betriebskostenzuschuss. Diese Wartefrist wird **um ein Jahr verkürzt**, wenn der Schulträger im Land Brandenburg bereits einen Betriebskostenzuschuss für eine staatlich anerkannte Ersatzschule erhält und das für Schule zuständige Ministerium den erfolgreichen Aufbau der neuen Schule für gesichert hält. Bei berufsbildenden Ersatzschulen bezieht sich die Wartefrist jeweils auf genehmigte Bildungsgänge, Berufe und Fachrichtungen. Bei einem Trägerwechsel oder einer Änderung der Schulform wird der Betriebskostenzuschuss vom Zeitpunkt der Übernahme oder der Schulformänderung an gewährt, wenn der Träger auch weiterhin die Gewähr dafür bietet, dauerhaft die Genehmigungsvoraussetzungen zu erfüllen.

Das Bundesland **Nordrhein-Westfalen**⁴³ sieht **keine Wartefrist bzw. Karenzzeit** vor, dafür aber bis zur Feststellung der Gleichwertigkeit der privaten Schule mit öffentlichen Schulen gemäß §§ 101 Abs. 2, 105 Abs. 3 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (SchulG-NW) eine vorläufige Erlaubnis zum Betrieb der Ersatzschule für die Dauer von **höchstens vier Jahren**, in der jedoch **50 % der regulären Zuschüsse** gewährt werden.

D. Die historischen Entwicklungen der sachsen-anhaltischen Regelung zur „Wartefrist“

Nunmehr soll im Rahmen einer historischen Betrachtung untersucht werden, wie die Regelung des Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA zustande gekommen ist und welcher Zweck hiermit ursprünglich verfolgt wurde. Da in Sachsen-Anhalt die bereits genannten schulgesetzlichen Regelungen in einem direkten Bezug zu Art. 28 der Landesverfassung stehen, muss bei der historischen Betrachtung neben der Entstehungsgeschichte des entsprechenden Verfassungstextes auch die Entwicklung der einschlägigen schulgesetzlichen Regelungen beachtet werden.

I. Entwicklungen der (landes-)verfassungsrechtlichen Regelung

In der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 07. Oktober 1949⁴⁴ hieß es zunächst in Art. 38 Abs. 1 S. 4, dass Privatschulen als Ersatz für öffentliche Schulen unzulässig sind. In den Verfassungen vom 06. April 1968⁴⁵ und vom 07. Oktober 1974⁴⁶ wurden Schulen in freier Trägerschaft überhaupt nicht mehr erwähnt. Kurz vor der deutschen Wiedervereinigung, die mit der Auflösung der Deutschen Demokratischen Republik einherging, bildete der sog. Runde Tisch die Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ unter Einbeziehung aller am Runden Tisch mitwirkenden Parteien und politischen Bewegungen sowie von Verfassungsrechtsexperten. Dieses Gremium erarbeitete bis zum April 1990 einen Entwurf zur Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik.⁴⁷ Der Verfassungsentwurf nahm erstmalig wieder in Art. 24 Abs. 4 S. 2 und 3 Bezug auf die Privatschulen. In Abs. 4 S. 3 hieß es unter anderem *„Die Privatschulen haben Anspruch auf öffentliche Finanzierung [...]“*.

Nach der entsprechenden Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik im Juli 1990 wurde den sich noch vor der Wiedervereinigung schon unter Beachtung des Art. 7 GG genehmigten Ersatzschulen sofort Finanzhilfe gewährt.⁴⁸ Genehmigung und Anerkennung der beantragenden Ersatzschule gingen dabei Hand in Hand.⁴⁹ Die Finanzhilfe wurde als erforderliche materielle Grundlage im selben Verwaltungsakt im Vorgriff auf ein entsprechendes Gesetz und die daraus abzuleitende Verordnung zugesagt.⁵⁰

Nach der Wiedervereinigung bildete sich noch im Jahre 1990 ein vom Landtag Sachsen-Anhalt beauftragter Verfassungsausschuss mit dem Ziel, bis zum 31. Mai 1991 den Entwurf einer Landesverfassung für Sachsen-Anhalt vorzulegen.⁵¹ Der Verfassungsausschuss nahm seine Tätigkeit am 11. Dezember 1990 auf und bestand u.a. aus 13 Landtagsabgeordneten.⁵² Dieser Ausschuss wurde durch den SPD-Fraktionsvorsitzenden Dr. Reinhard Höppner, der später Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt wurde, geleitet.⁵³ Den Protokollen über die Beratungen des Verfassungsausschusses über die „Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992“ ist zu entnehmen, dass das Ziel der landesverfassungsrechtlichen Gewährleistung eines Finanzhilfeanspruchs für Schulen in freier Trägerschaft sowohl im Verfassungsausschuss als auch im Landesparlament mehrheitlich und fraktionsübergreifend verfolgt worden ist.⁵⁴ Dabei setzten sich die Mitglieder des Verfassungsausschusses (zu denen unter anderem auch der namhafte Staatsrechtler Prof. Christian Starck gehörte) sehr intensiv mit der Formulierung des Art. 28 auseinander.

Der Verfassungsausschuss einigte sich zunächst auf einen Arbeitsentwurf, der unter nur geringfügigen Änderungen Eingang in die gemeinsame Gesetzesvorlage des Ausschusses vom 01. April 1992 fand: *„Das Recht zur Errichtung von Schulen in freier Trägerschaft wird gewährleistet. Soweit diese Schulen als Ersatzschulen genehmigt sind, haben sie Anspruch auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Zuschüsse.“*⁵⁵ Die Frage einer Wartefrist spielte dabei zunächst keine Rolle.⁵⁶

Im Laufe der Beratungen des Verfassungsausschusses über die Gewährung der Schulgeldfreiheit und Lernmittelfreiheit wuchs allerdings bei einigen Landtagsfraktionen die Befürchtung, dass der Finanzhilfearspruch für alle Ersatzschulen einen Gründungsboom auslösen würde, der zur Verdrängung des staatlichen Schulwesens führen könnte.⁵⁷ Daher wurde eine Beschränkung der leistungsberechtigten Schulen in freier Trägerschaft gefordert.⁵⁸ Das Ergebnis dieser Debatte floss in den von den Fraktionen der CDU, SPD und FDP am 25. Juni 1992 gemeinsam gestellten Änderungsantrag zu Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA ein: „Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen haben zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten Anspruch auf öffentliche Zuschüsse. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“.⁵⁹ Begründet wurde dieser Antrag u.a. wie folgt: „Der durch Art. 28 Abs. 2 in der Fassung der Beschlussempfehlung normierte Rechtsanspruch der Privatschulen auf Gewährung der „zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Zuschüsse“ ist zu weitgehend. [...] So hat beispielsweise das bayerische Privatschulleistungsgesetz die Gewährung einer Förderung an während einer „Karenzzeit“ zu erbringende Nachweise, z.B. erfolgreiche Prüfung über zwei Schuljahrgänge hinweg, geknüpft. Auch das Land Sachsen-Anhalt sollte einen derartigen gesetzgeberischen Spielraum erhalten, den Art. 28 Abs. 2 in der Fassung der Beschlussempfehlung nicht gewährt.“.⁶⁰

In der anschließenden Sitzung des Verfassungsausschusses äußerte sich dessen Vorsitzender Dr. Reinhard Höppner in Kenntnis dieser Bedenken nach kontroverser Debatte jedoch wie folgt: „Gewollt sei, dass die Schulen in freier Trägerschaft, die de facto Aufgaben wahrnehmen, die ansonsten öffentliche Schulen wahrnehmen, auch die Zuschüsse bekämen, die die öffentlichen Schulen bekämen, wenn sie an ihrer Stelle stünden.“⁶¹ Der Ausschussvorsitzende schlug daher im weiteren Verlauf die Formulierung der noch immer gültigen Verfassungsregelung des Art. 28 Abs. 2 „Soweit diese Schulen Ersatz für öffentliche Schulen sind, haben sie Anspruch auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Zuschüsse. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“ vor. Dieser modifizierten Verfassungsregelung stimmten anschließend nicht nur die Verfassungsausschussmitglieder, sondern auch mit der erforderlichen Mehrheit das Landesparlament zu, obwohl den Mitgliedern des Ausschusses beziehungsweise den Abgeordneten des Landtages klar sein musste, dass hierdurch der gesetzgeberische Spielraum des Landes hinsichtlich einer möglichen Wartefristregelung deutlich herabgesetzt wurde.⁶² Allerdings wurde entsprechend des Antrages von CDU, SPD und FDP der Satz „Das Nähere regelt ein Gesetz.“ eingefügt.⁶³

Im Ergebnis muss angesichts des Votums des Verfassungsausschusses davon ausgegangen werden, dass der Landesverfassungsgeber eine erhebliche Einschränkung der Regelung des Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA (z.B. durch Vorsehen einer mehrjährigen Wartefrist bis zur erstmaligen Gewährung der Finanzhilfe ohne rückwirkenden Ausgleichsanspruch) durch das SchulG-LSA ausdrücklich nicht wollte. Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (LVerfG LSA) hat sich bislang zu dieser Thematik noch nicht geäußert. In der bislang einzigen Entscheidung mit Bezug auf Art. 28 Verf-LSA aus dem Jahre 1998 ging es ausschließlich um die Tragweite des Abs. 1, wobei das LVerfG erklärte, dieser ginge mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der Landesverfassung und dem Verfassungswortlaut nicht über Art. 7 Abs. 4 GG hinaus.⁶⁴ Hingegen wurden konkrete Aussagen über den Regelungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA vermieden.

II. Entwicklung der Regelungen zur „Wartefrist“ im Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt

Im Zuge des am 01.08.2005 in Kraft getretenen Neunten Gesetzes zur Änderung des SchulG-LSA wurden zahlreiche Neuregelungen auch in Bezug auf die Schulen in freier Trägerschaft getroffen.

Bis zum 31.07.2005 war es nach § 17 Abs. 2 SchulG-LSA möglich gewesen, einer Ersatzschule **auch vor Ablauf der grundsätzlich vorgesehenen Dreijahresfrist die staatliche Anerkennung** zu verleihen. Aus einer vorzeitigen Anerkennung nach § 17 Abs. 2 SchulG-LSA folgte demnach bis zum 31.07.2005 regelmäßig auch eine vorzeitige Finanzhilfe. Eine vorzeitige Finanzhilfe konnte darüber hinaus auch gemäß der Regelung des § 18 Abs. 2 S. 3, 4 SchulG-LSA erfolgen.

Mit dem Neunten Gesetz zur Änderung des SchulG-LSA entfiel die Möglichkeit der vorzeitigen Anerkennung einer Ersatzschule oder eines Bildungsganges. Mit dem formulierten Ziel, die Neugründung von Ersatzschulen insbesondere durch sog. „bewährte“ Träger anerkannter Ersatzschulen zu erleichtern, wurde § 18 des Schulgesetzes („Finanzhilfe“) grundlegend neu gefasst.⁶⁵

Bereits zum damaligen Zeitpunkt gewährte das Schulgesetz gemäß § 18 Abs. 1 S. 1 SchulG-LSA anerkannten Ersatzschulen in freier Trägerschaft auf ihren Antrag hin eine Finanzhilfe als Zuschuss zu den laufen-

den Personal- und Sachkosten. Nach § 17 Abs. 2 S. 1 und 2 SchulG-LSA wurde einer Ersatzschule auf ihren Antrag hin die Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule verliehen, wenn diese die Gewähr dafür bot, dass sie dauernd die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllen würde. Hiervon war von Gesetzes wegen nach einem dreijährigen ununterbrochenen Betrieb auszugehen. Nach § 17 Abs. 1 S. 4 SchulG-LSA erstreckte sich die Anerkennung auf die Schulform und auf die Fachrichtung, für die sie ausgesprochen worden ist. Dieser Grundsatz galt gemäß § 18 Abs. 2 S. 1 und 2 SchulG-LSA auch für Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung.

Seit dem Neunten Änderungsgesetz sah das Schulgesetz vom Grundsatz der dreijährigen Wartefrist sowohl für „reguläre“ Ersatzschulen als auch für Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung vier Ausnahmeregelungen vor, wovon drei im Ermessen der Behörde standen (Kann-Regelung) und eine weitere zu einer gebundenen Entscheidung der Behörde führen musste (s. damaligen § 18 Abs. 1 S. 4 SchulG-LSA).

So **konnte** gemäß § 18 Abs. 1 S. 2 und § 18 Abs. 2 S. 3 SchulG-LSA eine vorzeitige Finanzhilfe vor der Anerkennung gewährt werden, wenn hieran ein öffentliches Interesse bestand oder der Träger der Schule die Anerkennungsvoraussetzungen bereits an einer anderen Schule erbracht hatte (bewährter Träger). Bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses sollte die Schulbehörde pädagogische, regionale und finanzielle Gesichtspunkte heranziehen. Ferner sah § 18 Abs. 1 S. 4 SchulG-LSA für bewährte Träger einer bereits anerkannten Ersatzschule eine **verpflichtende** vorzeitige Finanzhilfe vor, wenn diese für eine neu genehmigte **allgemeinbildende Ersatzschule derselben Schulform** nach einjährigem Schulbetrieb beantragt worden ist. Bei allen drei genannten Alternativen betrug die Höhe der vorzeitigen Finanzhilfe 75 Prozent der originären Finanzhilfe. Laut § 18f **konnte** zudem das Land Sachsen-Anhalt nach Maßgabe des Haushalts Ersatz- und Ergänzungsschulen unmittelbar nach deren Errichtung auf Antrag eine zeitlich befristete Startförderung als Zuschuss gewähren, wenn ein öffentliches Interesse bestand. Der Zeitpunkt des Beginns der vorzeitigen Finanzhilfe wurde diesbezüglich vollständig in das Ermessen der obersten Schulbehörde gestellt.⁶⁶

Aus der im damaligen § 18 Abs. 1 S. 2 SchulG-LSA zu findenden Formulierung „kann gewährt werden“ ergab sich, dass selbst bei Vorliegen einer der beiden Tatbestandsalternativen (bestehendes öffentliches Interesse an vorzeitiger Finanzhilfe und/oder bewährter Träger) kein Rechtsanspruch auf die (sofortige) Gewährung einer vorzeitigen Finanzhilfe bestand, sondern nur ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung. Nach Auffassung der Schulverwaltung hätte bei der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens auch die Haushaltslage des Landes beachtet werden müssen, da das Land vorrangig gehalten sei, bestehende Rechtsverpflichtungen zu erfüllen. Die Einhaltung dieser Rechtsverpflichtungen hätten Vorrang und würden den Schulen in freier Trägerschaft finanzielle Planungssicherheit garantieren.⁶⁷ Ferner begründe eine vorzeitige Finanzhilfe für den Landeshaushalt eine nicht unerhebliche Belastung insbesondere vor dem Hintergrund, dass Schulen in freier Trägerschaft die öffentlichen Haushalte angeblich nicht entlasten würden.⁶⁸ Die letztgenannte Aussage der damaligen Landesregierung von Sachsen-Anhalt widerspricht jedoch nicht nur den Erkenntnissen aller Bildungsökonomien⁶⁹, sondern ist allein schon deshalb zu hinterfragen, weil die Ersatzschulen bereits während der finanzhilfefreien Wartefrist gemäß § 14 Abs. 1 SchulG-LSA bei der Erfüllung des öffentlichen Bildungsauftrages mitwirken und dabei den Staat von seiner Bildungsaufgabe entlasten, so dass er eigene finanzielle Aufwendungen für öffentliche Schulen erspart.⁷⁰ In den Schuljahren 2006/07 und 2007/08 wurden in Sachsen-Anhalt mit Bezug auf die „Kann“-Regelungen insgesamt 24 Anträge von freien Schulträgern auf vorzeitige Finanzhilfe gestellt. Hier- von wurde lediglich einem Antrag stattgegeben. Die übrigen Anträge wurden regelmäßig mit der Begründung einer „schwierigen Haushaltslage“ abschlägig beschieden.⁷¹

Das aktuelle SchulG-LSA in der Bekanntmachung vom 22.02.2013 sieht hingegen überhaupt keine vorzeitige Finanzhilfe oder Startförderung für Ersatzschulen mehr vor. Die entsprechenden Sätze in § 18 beziehungsweise § 18f SchulG-LSA sind im Zuge des Vierzehnten Gesetzes zur Änderung des SchulG-LSA ersatzlos gestrichen worden.

Der Gesetzesentwurf wurde im Jahre 2012 durch die Landesregierung wie folgt begründet:⁷²

„Diese Regelung wurde mit dem Neunten Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt in das Schulgesetz aufgenommen. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt lag zu diesem Zeitpunkt erheblich unter dem Bundesdurchschnitt. Eine zusätzliche Förderung allgemeinbildender Ersatzschulen vor dem Zeitpunkt der Anerkennung wurde aus diesem Grund als sinnvoll erachtet. Seit 2005 ist für 18 Ersatzschulen vorzeitige Finanzhilfe (bewährte Träger, sonstige vorzeitige Finanzhilfe) genehmigt worden. Das sind mehr als die Hälfte aller Schulen, die seit 2005 Finanzhilfe erhalten haben. Darüber hinaus führte diese schulrechtliche Regelung zu einer Veränderung der

Schulträgerlandschaft im Bereich der Schulen in freier Trägerschaft. Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler in unserem Bundesland sind im Schuljahr 2010/2011 im Vergleich zu 2009/2010 im allgemeinbildenden Bereich gestiegen. Da viele der in den letzten Jahren genehmigten Schulen noch nicht voll ausgebaut sind, wird sich auch der prozentuale Anteil der Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Ersatzschulen weiter deutlich erhöhen. Beabsichtigt ist nunmehr, die „normale dreijährige“ Wartefrist wieder für alle Schulträger einzuführen. Durch diese Maßnahme ist das Ersatzschulwesen in Sachsen-Anhalt nicht gefährdet. [...] Das Schulgesetz enthält eine Regelung zur Gewährung einer Startförderung. Die Regelungen für die Genehmigung und die Anerkennung sowie für die Gewährung von Finanzhilfe sind so ausgestaltet worden, dass sich ein umfangreiches Ersatzschulwesen auch ohne Startförderung herausgebildet hat. Die Startförderung soll aufgehoben werden.“.

Da der Landtag dieser Argumentation folgte, sieht somit das Land Sachsen-Anhalt als einziges aller Bundesländer seit dem Jahre 2013 keinerlei Ausnahmen mehr von der Wartefrist für neugegründete oder erweiterte Ersatzschulen vor.

E. Verfassungsmäßigkeit der Ersatzschul-„Wartefrist“ nach den Vorgaben von Art. 7 Abs. 4 GG sowie von Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA

Im Folgenden wird die Vereinbarkeit der im SchulG-LSA vorgesehenen Ersatzschul-„Wartefrist“ mit den Vorgaben des Grundgesetzes und der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt geprüft.

I. Grundsätzliche Vereinbarkeit mit Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG

Das BVerfG hat sich in mehreren Entscheidungen mit der Frage der Zulässigkeit einer „Wartefrist“ nach Maßgabe der Regelungen des Art. 7 Abs. 4 GG auseinandergesetzt.

Noch im Jahre 1987 betonte das BVerfG, dass der Gesetzgeber die privaten Ersatzschulen zu schützen und zu fördern habe, damit die Privatschulfreiheit nicht „zu einem wertlosen Individualgrundrecht auf Gründung existenzunfähiger Ersatzschulen und zu einer nutzlosen institutionellen Garantie verkümmere“.⁷³ Nach und nach „lockerte“ das BVerfG diesen Grundsatz aber auf und hat nunmehr in Bezug auf die Regelung von „Wartefristen“ klargestellt, dass diese mit der aus Art. 7 Abs. 4 GG herzuleitenden Schutz- und Förderpflicht **grundsätzlich** vereinbar seien, um den Einsatz staatlicher Fördermittel vom Nachweis einer **hinreichend soliden Wirtschaftsbasis und einem ausreichenden pädagogischen Bedürfnis** für das Schulkonzept abhängig machen zu können.⁷⁴ Dies sei zwingend notwendig und auch geboten zur effektiven Verwendung öffentlicher Gelder.⁷⁵ Der Staat dürfe vor Gewährung von Zuschüssen einen **Erfolgss-nachweis** verlangen, der der Gründung Aussicht auf dauerhaften Bestand verleihe und von der Bevölkerung angenommen werde.⁷⁶

Hintergrund dieser Entscheidungen ist der Gedanke, dass Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG vom herkömmlichen Bild der Ersatzschule ausgehe, welche ihre Existenz dem ideellen und materiellen Engagement ihrer Gründer und Träger verdanke. Dies beinhalte auch die wirtschaftlichen Grundlagen, so dass die Schulträger bereit sein müssten, die mit der Gründung einer Privatschule verbundenen Risiken in Kauf zu nehmen. Der Staat dürfe mithin erwarten, dass der Schulträger seinem Interesse an der Verwirklichung eigener Ziele und Vorstellungen im schulischen Bereich eigenes **finanzielles Engagement** folgen lasse.

In diesem Zusammenhang muss allerdings ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass in Sachsen-Anhalt jede Schulneugründung mit einem neuen Genehmigungsverfahren einher geht, wobei das komplette Genehmigungsverfahren von neuen Schulträgern genauso durchlaufen werden muss wie von bereits etablierten Ersatzschulträgern (s. § 16 Abs. 3a SchulG-LSA). Die Genehmigungsvoraussetzungen werden auf der Grundlage von § 17 Abs. 4 SchulG-LSA ausführlich in § 2 SchIfT-VO benannt. Vor der Genehmigung wird unter anderem anhand vorzulegender Finanzierungspläne, der Konzeption der Schule und der Satzung des Trägers eingehend geprüft, ob der Antragsteller nach allem Ermessen in der Lage sein wird, die Schule über längere Zeit zu betreiben. Angesichts dieser umfassenden Qualitätsprüfung erscheint es zumindest als fraglich, warum die Ersatzschulen in der Wartefrist noch keine finanzielle Unterstützung erhalten sollen. Im Hinblick auf das Argument der effektiven Verwendung öffentlicher Gelder ist anzumerken, dass die Schüler eine staatliche beziehungsweise eine andere Ersatzschule besuchen würden, falls die bisher von ihnen besuchte Ersatzschule während der ersten drei Jahre ihren Betrieb einstellen müsste. In diesem Fall würde der Landeshaushalt in der Regel ebenfalls sofort mit den entsprechenden Schülerkosten belastet werden. Ferner trifft die Wartefrist besonders die Schulgründungen hart, die ohne bedeutenden organisatorischen und finanziellen Hintergrund

agieren müssen oder wollen. Die Folge dieser Regelung sind für die Ersatzschulträger etwaige Bürgschaftskosten bzw. die Aufnahme von Krediten mit hohen Zinsbelastungen, so dass sich regelmäßig der Wartefrist ein deutlich längerer Zeitraum der Finanzknappheit durch den Abbau der in der Wartefrist notwendigerweise entstehenden Verschuldung anschließt.

Aus diesem Grund wird auch die Auffassung vertreten, dass unter Bezugnahme auf das zulässigerweise vorzusetzende eigene finanzielle Engagement der Schulträger **nicht** zugleich die **Bereitschaft** gefordert werden dürfe, in dem erforderlichen Umfang eigenes **Vermögen** für die Gründung und den Betrieb einer privaten Ersatzschule **auf Dauer einzusetzen**.

Dies könne einem Träger angesichts der Kosten einer privaten Ersatzschule, die maßgeblich durch den Staat vorgegeben sind, nicht zugemutet werden.⁷⁷ So müssten die Schulden, die der Privatschulträger zur Finanzierung der Errichtung zwangsläufig machen müsse, jedenfalls bei seinen laufenden Betriebskosten berücksichtigt werden.⁷⁸ Eine Berücksichtigungspflicht folge auch bereits aus dem Wortlaut des Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG, der ausdrücklich die Errichtung privater Schulen gewährleistet und einen gänzlicher Ausschluss der Gründungskosten von der staatlichen Förderung daher kaum zulasse.⁷⁹ Dies gelte umso mehr, da Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG gerade auch hinsichtlich der Einrichtungen und damit jedenfalls in Bezug auf Zahl und Ausstattung der Schulräume Privatschulträgern die Verpflichtung auferlege, hinter öffentlichen Schulen nicht zurückzustehen.⁸⁰ Ein vollständiges Ausblenden der Kosten, die für die Beschaffung des erforderlichen Schulraums entstehen, hätten jedenfalls faktisch eine Beschränkung der Förderung auf bereits bestehende Ersatzschulen zur Folge, was im Hinblick auf Sinn und Schutzzweck der Privatschulfreiheit kaum zu rechtfertigen sei.⁸¹ In diesem Zusammenhang wird auch auf die bestehende Rechtsprechung des BVerfG verwiesen, wonach alle Ersatzschulen bereits während der Wartefrist einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf (teilweise) Förderung der Kosten ihrer Schulräumlichkeiten haben.⁸² Das Land Sachsen-Anhalt sieht eine derartige Förderung jedoch weder während noch nach der Wartefrist vor.

Außerdem betonte das BVerfG, dass die „Wartefrist“ **nicht** so ausgestaltet werden dürfe, dass sie sich als **faktische Errichtungssperre** für neue Schulen auswirke.⁸³ Die Beurteilung des Vorliegens einer faktischen Errichtungssperre erfolge dabei aufgrund einer **Gesamtschau**, in die außer der **Dauer der Wartezeit** auch die während dieser Zeit geleisteten freiwilligen **Staatszuschüsse**, **Schulgelderstattungen** sowie die Höhe der nach Ablauf der Wartefrist einsetzenden Leistungen und etwaige **Ausgleichszahlungen** einzubeziehen seien.⁸⁴ Es könne nur verlangt werden, eine absehbare und vorübergehende Zeit mit eigenen Mitteln zu überbrücken, wenn auf Dauer für den Schulträger oder die ihn tragenden Kräfte eine Entlastung in Aussicht stehe.⁸⁵ Lege der Gesetzgeber, um die Gewissheit über den Erfolg der Schule zu erlangen, eine lange Wartefrist fest und bestehe die Schule später den Erfolgstest, müsse er einen wie auch immer gear teten Ausgleich vorsehen.⁸⁶ Nach anderer Auffassung müsse der Staat der Ersatzschule die Förderung nach der Bewährung rückwirkend sogar vollständig erstatten⁸⁷, wobei das BVerfG bisher keine konkrete Aussage zum Umfang der Erstattungspflicht sowie zur (maximalen) Dauer der Wartefrist getätigt hat⁸⁸.

Der Landesrechnungshof (!) Schleswig-Holstein hat zudem bemängelt, dass neu gegründete Schulen weit über die Wartefrist hinaus durch die später einsetzende Bezuschussung belastet werden.⁸⁹ Nach dessen Auffassung müsse ein Schulträger in die Lage versetzt werden, die Wartefrist aus eigener Kraft zu überbrücken, ohne von Anfang an insolvenzgefährdet zu sein. Nur so könne das Spannungsverhältnis zwischen Träger und Land gelöst werden. Hierfür sollte die Wartefrist nach der Auffassung des Landesrechnungshofes auf ein Jahr verkürzt werden.⁹⁰ Gleichzeitig sollte der Zuschuss nach Ablauf des zweiten Jahres rückwirkend gezahlt werden. Dies hätte neben einer Verfahrensvereinfachung den Vorteil, dass der Träger bereits im zweiten Jahr eine Sicherheit gegenüber seinen Geldgebern hätte. Klar sei aber auch, dass durch die Verkürzung der Wartefrist Mehrkosten für das Land Schleswig-Holstein entstünden. Durch die rückwirkende Förderung fiele der größte Teil dieser zusätzlichen Kosten jedoch nur im Falle einer Schulschließung und erst im Jahr nach dem letzten Schulbetriebsjahr an. Es verbliebe somit eine ungünstigere Verzinsung der Zuschussbeträge im Landeshaushalt in der Anfangsphase des Schulbetriebes. Demgegenüber stünde der Vorteil eines vereinfachten und damit kostengünstigeren Verwaltungsverfahrens.⁹¹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich nach der Auffassung des BVerfG die Frage, ob eine länderspezifische Förderungsregelung zur Finanzhilfe mit Art. 7 Abs. 4 GG grundsätzlich vereinbar ist, nur aufgrund einer Gesamtschau beurteilt werden kann, in die außer der Dauer der Wartefrist insbesondere auch die während dieser Zeit geleisteten freiwillige Staatszuschüsse, Schulgelderstattungen, die Höhe der nach Ablauf der Wartefrist einsetzenden Leistungen und etwaige Ausgleichszahlungen einzubeziehen sind. Nach einer Auffassung in der Literatur seien Wartefristen grundsätzlich schon aus verfassungsrechtlicher Sicht für Ersatzschulen nicht begründbar. Wolle ein Landesgesetzgeber diese gleichwohl einführen, müsse die Dauer der Wartefrist in einem Verhältnis zum Zweck stehen und es müsse ein Ausgleich für die Vorfinanzierung seitens des Schulträgers erfolgen.⁹²

Im Ergebnis muss damit auch nach der Auffassung des BVerfG dem Schulträger eine Entlastung in Aussicht stehen, wenn er während der Wartefrist die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ersatzschule eingehalten hat. Diese könnte bspw. eine überdurchschnittliche Höhe der Förderung nach Ablauf der Wartefrist oder andere Ausgleichszahlungen beinhalten. Im Rahmen der vergleichenden Darstellung der gesetzlichen Regelungen zur Gewährung von Finanzhilfe durch die Länder wurde bereits ausgeführt, dass verschiedene Bundesländer entweder schon während der Wartefrist Zuschüsse vorsehen oder nach Ablauf der Frist einen rückwirkenden Ausgleich leisten, so bspw. das Saarland, Hamburg, Hessen oder Sachsen. Interessant ist zudem die Frage, ob sich ein Ersatzschulträger, der in dem betreffenden Bundesland bereits eine oder mehrere Ersatzschulen erfolgreich aufgebaut und hierbei jeweils die Wartefrist beanstandungsfrei überstanden hat, bei einer weiteren Neugründung oder Erweiterung einer Ersatzschule erneut „bewähren“ muss. Auch hierzu sehen mehrere Bundesländer entsprechende Ausnahmeregelungen vor, bspw. im Hinblick auf eine „bewährte Trägerregelung“ (z.B. Berlin) oder bei der Erweiterung um andere Schulbereiche (z.B. Baden-Württemberg, Thüringen). In der Literatur vertritt hierzu u.a. Sachs die nachvollziehbare Auffassung, dass der legitime Zweck einer Wartefrist, den Einsatz öffentlicher Mittel an einen Erfolgsnachweis zu binden und so deren effiziente Verwendung zu sichern, bei bewährten Trägern wenig überzeuge.⁹³

Aufgrund der Tatsache, dass die landesspezifische gesetzliche Ersatzschul-„Wartefrist“ in Sachsen-Anhalt sehr starr geregelt ist und weder eine (teilweise) rückwirkende Finanzhilfe nach Ablauf der Wartefrist noch Ausnahmen für etablierte oder bereits bewährte Träger vorgesehen sind, ist diese in ihrer Stringenz im Ergebnis wohl schon nach den Vorgaben von Art. 7 Abs. 4 GG i.V.m. der Rechtsprechung des BVerfG als verfassungswidrig einzustufen.

II. Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA

Abschließend soll nun die Vereinbarkeit der im SchulG-LSA vorgesehenen „Wartefrist“ mit Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA geprüft werden. Im Mittelpunkt dieser Prüfung wird insbesondere ein im Oktober 2014 vom Verfassungsrechtler Prof. Winfried Kluth vorgelegtes Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts stehen, welches der VDP Sachsen-Anhalt e.V. in Auftrag gegeben hatte. Prof. Kluth war bis Ende des Jahres 2014 Richter am LVerfG LSA und hat gegenwärtig an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg den Lehrstuhl für Öffentliches Recht inne.

Im Hinblick auf die Vereinbarkeit der sachsen-anhaltischen Regelung zur „Wartefrist“ mit der Landesverfassung ist zunächst festzustellen, dass Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA in seinem Regelungsbereich deutlich weiter geht als Art. 7 Abs. 4 GG. Wie bereits dargelegt, garantiert die Landesverfassung den Ersatzschulen zwingend und ohne Ermessen der Behörde eine Finanzhilfe durch den Staat. Mithin gewährleistet Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA ein subjektiv-öffentliches Leistungsrecht in der Form von Zuschüssen zu den Gesamtkosten.⁹⁴ Dies ergibt sich aus dem Wortlaut „haben Anspruch“. So hat es auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen (VerfGH NW) zu dem fast gleichlautenden Wortlaut in Art. 8 Abs. 4 S. 3 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verf-NW: „*Sie haben Anspruch auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen öffentlichen Zuschüsse.*“) entschieden.⁹⁵

Allerdings unterscheiden sich die beiden Landesverfassungen dahingehend, dass Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA das subjektiv-öffentliche Leistungsrecht mit dem in S. 2 angehängten Zusatz „Das Nähere regelt ein Gesetz.“ konkretisiert. Im Rahmen der weiteren Betrachtung ist daher zu klären, welche Tragweite diese Formulierung hat und ob die Regelung im SchulG-LSA zur „Wartefrist“ hiervon noch gedeckt ist. Anzumerken ist, dass auch in Nordrhein-Westfalen wegen der Unbestimmtheit des Förderumfangs („erforderlichen“) der verfassungsunmittelbare Anspruch auf Ersatzschulförderung „dem Grunde nach“ beschränkt ist.⁹⁶

Die Förderung im Einzelnen, vor allem Art und Umfang, sei der Konkretisierung durch den Gesetzgeber überantwortet, dem ein **Gestaltungsspielraum** zukomme.⁹⁷

Aufgrund der Tatsache, dass Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA ein leistungsgewährendes Recht beinhaltet, stellt die in §§ 18 Abs. 1 i.V.m. 17 Abs. 1 S. 2 SchulG-LSA normierte sachsen-anhaltische Regelung zur „Wartefrist“ einen klassischen Eingriff in den Landesverfassungsanspruch des Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA dar, da die Festlegung der Gewährung einer Finanzhilfe frühestens drei Jahre nach der Aufnahme des Schulbetriebs hinter dem Anwendungsbereich der landesverfassungsrechtlichen Förderpflicht zurückbleibt, der vom Wortlaut her erst einmal keine Einschränkungen vorsieht.

Für eine Verfassungsmäßigkeit müsste der Eingriff sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich dabei ausschließlich

auf die materielle Verfassungsmäßigkeit, von einer formellen Verfassungsmäßigkeit wird ausgegangen.

Die materielle Verfassungsmäßigkeit würde vorliegen, wenn die schulgesetzliche Regelung zur „Warte-
frist“ mit der Vorgabe des Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA vereinbar wäre. Vorliegend könnte der Eingriff zunächst
dadurch gerechtfertigt sein, wenn er durch eventuelle Schranken des Landesverfassungsanspruchs gedeckt
wäre. Hierbei muss zuerst danach differenziert werden, ob der Landesverfassungsanspruch einem echten
Gesetzesvorbehalt unterliegt oder ob er vorbehaltlos, also schrankenlos, gewährleistet ist. Vor diesem Hin-
tergrund ist ein besonderes Augenmerk auf den durch den Landesverfassungsgeber formulierten Geset-
zesvorbehalt in Art. 28 Abs. 2 S. 2 Verf-LSA „das Nähere regelt ein Gesetz“ zu legen. Hierbei ist durch
Auslegung zu klären, ob es sich bei dem in Art. 28 Abs. 2 S. 2 Verf-LSA formulierten Gesetzesvorbehalt um
einen Einschränkungs-, Regelungs- oder um einen Ausgestaltungsvorbehalt handelt. Neben der histori-
schen Entwicklung sind dabei für eine rechtliche Prüfung der Wortlaut, die Systematik und der Zweck der
Norm zu berücksichtigen.

Im Hinblick auf die Verfassungsberatungen, wie oben unter Gliederungspunkt D dargestellt, muss ange-
sichts des Votums des Verfassungsausschusses davon ausgegangen werden, dass der Landesverfassungsge-
ber eine Einschränkung der Regelung des Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA (z.B. durch Vorsehen einer
mehrjährigen Wartefrist bis zur erstmaligen Gewährung der Finanzhilfe durch das SchulG-LSA) aus-
drücklich nicht beabsichtigte. Allerdings wird auch die Auffassung vertreten, dass der Entstehungsge-
schichte beziehungsweise einzelnen Äußerungen im Laufe der Beratungen keine allzu starke
Bindungswirkung zukomme.⁹⁸ Die gelte vor allen dann, wenn Wortlaut, Systematik und Zweck der Norm
ein anderes Verständnis nahelegen würden.⁹⁹

Nach dem Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 S. 2 Verf LSA handelt es sich um einen bloßen **Vorbehalt zur Aus-
gestaltung der gesetzlichen Regelung**¹⁰⁰, der durch das Gesetz lediglich in Bezug auf die Höhe näher aus-
gestaltet werden kann.¹⁰¹ Der Landesgesetzgeber verwendet in diesem Zusammenhang in § 18a Abs. 8 Nr. 1
SchulG-LSA in Bezug auf die „näheren Bestimmungen“ zum Umfang der Finanzhilfe ebenfalls den Begriff
der „Ausgestaltung“. Auch in der Literatur werden echte Gesetzesvorbehalte von sog. „Vorbehalten zur Re-
gelung des Näheren“ unterschieden. So vertritt Sachs die Auffassung, dass diese Vorbehaltsform letztlich
nur die ohnehin bestehende Befugnis der Legislative zur gesetzlichen Ausgestaltung (Konkretisierung) ins-
besondere grundrechtlicher Lebensbereiche hervorhebe, ohne ihr zugleich die weitergehende Möglich-
keit zu beschränkenden Regelungen einräume.¹⁰² Ebenso vertreten Pieroth/Schlink die Auffassung, dass das
Grundgesetz diesen Begriff der Regelung bei den Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten insbe-
sondere dann verwende, wenn es den Gesetzgeber lediglich ermächtige, das „Nähere“ zu regeln oder zu
bestimmen.¹⁰³ **Damit sei gemeint, dass der Gesetzgeber die jeweilige Gewährleistung zwar durch
Modalitäten, Formen und Verfahren handhabbar machen darf, ihren Gehalt aber nicht verändern
oder verkürzen dürfe.**¹⁰⁴ Auch Langer vertritt die Auffassung, dass Art. 28 Abs. 2 S. 2 Verf-LSA nur die
Ausgestaltung beziehungsweise Konkretisierung des Finanzhilfeanspruchs aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-
LSA darstelle.¹⁰⁵ Demgegenüber spricht Reich ganz allgemein von einem „Gesetzesvorbehalt“, der sich auf
die Privatschulsubventionierung im Sinne des Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA, nicht aber auf die Genehmi-
gung im Sinne des Art. 28 Abs. 1 beziehen würde.¹⁰⁶ Eine genauere Konkretisierung zur Art des Gesetzes-
vorbehalts nimmt Reich allerdings nicht vor.

Ferner ist die Formulierung das „Nähere regelt ein Gesetz“ eine im Grundgesetz und zahlreichen Landes-
verfassungen **übliche Formulierung für die Bezeichnung eines bloßen Gestaltungs- und Konkreti-
sierungsvorbehalts.**¹⁰⁷ Regelungsermächtigungen, wie man sie auch in Art. 4 Abs. 3 S. 2 und in Art. 38
Abs. 3 GG findet, lassen sich nicht adäquat als Gesetzesvorbehalte im üblichen Sinne begreifen¹⁰⁸, da hier
die Kompetenzzuweisung und die Ausgestaltungsaufgabe dominiert.¹⁰⁹

Nach der ganz herrschenden Meinung bleibt der Gesetzgeber bei der Wahrnehmung seiner Ausgestal-
tungskompetenz an die Kernaussage des Grundrechts gebunden, so dass übermäßig restriktive Regelun-
gen als verfassungswidrig zu beanstanden sind.¹¹⁰ Der Art. 4 Abs. 3 GG steht somit unter einem
Verfahrensvorbehalt.¹¹¹ Die gesetzliche Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens darf das Grundrecht
nicht in seinem sachlichen Gehalt einschränken, sondern nur die Voraussetzungen zur Wirkung bringen,
die in den Begriffen des Art. 4 Abs. 3 S. 1 GG selbst schon enthalten sind.¹¹² So begründet auch Art. 45d
Abs. 2 GG einen Ausgestaltungsvorbehalt.¹¹³ Eine Ausnahme von diesem Grundsatz macht das BVerfG le-
diglich bei Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG. Trotz des Wortlauts („kann geregelt werden“) handelt es sich beim Re-
gelungsvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG um einen klassischen Eingriffsvorbehalt im Sinne eines
einfachen Gesetzesvorbehalts.¹¹⁴

Dieser Auffassung schließen sich auch einzelne Gerichte an. So hat bspw. das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen (OVG HB) in Bezug auf Art. 30 Abs. 2 Brem-LV („Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“) entschieden, dass sich dieses nicht auf das „Ob“, sondern auf das „Wie“ der allgemeinen Schulpflicht, insbesondere auf Dauer und Umfang beziehe.¹¹⁵ Der VerfGH FS sah in Art. 102 Abs. 5 SächsVerf („Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“) ebenfalls lediglich einen Auftrag an den Gesetzgeber, die Ersatzschulfinanzierung gesetzlich auszugestalten und sie nicht über einen längeren Zeitraum vollständig auszuschließen.¹¹⁶

Außerdem ist festzustellen, dass sich selbst die Verwaltungsgerichte des Landes Sachsen-Anhalt bezüglich der Reichweite des Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA in ihren Entscheidungsgründen teilweise widersprechen. So begründete das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (OVG LSA) in einer Entscheidung aus dem Jahre 2012, dass Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA keinen verfassungsunmittelbaren Anspruch auf Gewährung staatlicher Finanzhilfe, gar noch in bestimmter Höhe begründe.¹¹⁷ Zur Begründung verwies das Gericht allerdings auf einen Beschluss des BVerfG aus dem Jahre 1994. Hierbei verkannte das OVG LSA offenbar, dass sich das BVerfG in seinen Entscheidungsgründen ausschließlich auf Art. 7 Abs. 4 GG stützte und sich bisher nicht mit der Regelung des Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA, der in seinem Anwendungsbereich – wie bereits dargestellt – deutlich über den des Art. 7 Abs. 4 GG hinausgeht, auseinandergesetzt hat. An anderer Stelle führte das Gericht jedoch erstaunlicherweise aus, es handele sich bei der in Rede stehenden Regelung nicht um einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt, der den Gesetzgeber dazu berechtige, den dem Grunde nach begründeten Anspruch aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA einzuschränken.¹¹⁸ Der Vorbehalt ermächtige den Gesetzgeber dazu, die Grenzen und Bedingungen **unter Beachtung der Vorgaben aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA** zu bestimmen¹¹⁹, was in der Konsequenz wohl doch für eine Auslegung des Art. 28 Abs. 2 S. 2 Verf-LSA als Ausgestaltungsvorbehalt spricht.

Dabei müssten die Grenzen und Bedingungen nicht nur die nähere Bestimmung der Höhe der Förderung umfassen, sondern auch die Festlegung, wann diese Förderung einsetze. Dies folge aus dem Sinn und Zweck der in Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA verbürgten Verpflichtung zur Förderung. An anderer Stelle schränkte das Gericht diesen Grundsatz wieder ein und erklärte, weder Art. 28 Abs. 1 noch Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA würden eine volle Übernahme der Kosten gebieten.¹²⁰ Schließlich erklärte das Gericht, die verfassungsrechtliche Pflicht des Landes zur Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aus Art. 109 GG sei eine verfassungsimmanente Schranke auch für die landesverfassungsrechtlich verbürgte Gewährleistung aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA.¹²¹ Zudem sehe das Land mit der vorzeitigen Finanzhilfe und der zeitlich befristeten Startförderung entsprechende Ausgleichsmechanismen vor.¹²² Neben der Tatsache, dass derzeit im SchulG-LSA keine solchen Ausgleichsmechanismen mehr enthalten sind, muss die vom Gericht angenommene verfassungsimmanente Schranke ebenfalls bezweifelt werden. So vertritt bspw. Brosius-Gersdorf die Auffassung, dass lediglich Art. 7 Abs. 1 GG eine verfassungsimmanente Schranke bilde und deshalb Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG vorbehaltlos zu gewährleisten sei.¹²³ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine vorbehaltlose Gewährleistung erst recht für Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA gelten muss, da der Anwendungsbereich der landesverfassungsrechtlichen Regelung aufgrund der normierten Verpflichtung des Staates zur Gewährung einer Finanzhilfe enger gefasst ist als die Regelung im Grundgesetz.

In einer aktuellen Entscheidung des Verwaltungsgerichts Halle (VG Halle) vom 20. April 2016 erklärte das Gericht die Wartefrist abermals für verfassungsgemäß, da der Gesetzgeber in § 18 Abs. 2 S. 3 bis 5 SchulG-LSA die Möglichkeit der Gewährung einer vorzeitigen Finanzhilfe sowie die Möglichkeit einer Startförderung nach § 18f SchulG-LSA vorgesehen habe.¹²⁴ Hierbei ist anzumerken, dass sich der Rechtsstreit auf ein Schuljahr bezog, in dem diese Regelungen des SchulG-LSA letztmalig galten. Weiterhin betonte das VG Halle, die Verfassungsnorm überlasse dem Landesgesetzgeber einen Gestaltungsspielraum („das Nähere regelt ein Gesetz“). Hieraus schlussfolgerte das VG Halle, dass es dem Landesgesetzgeber obliege, die Höhe des Zuschusses, die Dauer der Wartefrist und die Ausnahmen von der Wartefrist zu regeln. Aus alledem folge, dass es keinen verfassungsrechtlich determinierten Anspruch auf Gewährung einer vorzeitigen Finanzhilfe gebe.

Der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg (VerfGH BW) meinte demgegenüber in Bezug auf die in Art. 14 Abs. 2 S. 5 LV-B-W zu Sachsen-Anhalt gleichlautende Regelung („Das Nähere regelt ein Gesetz.“), dass diese sei als Ausgestaltungs-, Regelungs- oder Ausführungsvorbehalt zu qualifizieren sei, welcher der Grundrechtsermöglichung und -effektuierung diene.¹²⁵

Hierbei beziehe sich der Auftrag zur näheren Regelung des verfassungsrechtlichen Anspruchs zunächst auf die konkrete Höhe des Anspruchs. Dabei komme dem Gesetzgeber im Rahmen der normierten Vorgaben des Art. 14 Abs. 2 S. 3 LV-B-W ein Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum zu. Der VerfGH BW betonte aber ausdrücklich, dass trotz des Auftrags zur Konkretisierung bezüglich der in den Tatbestandsvoraussetzun-

gen enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe in Art. 14 Abs. 2 S. 3 LV-B-W ein verfassungsrechtlicher Gewährleistungsgehalt entnommen werden könne, der jedenfalls in seinen Kernbereichen keiner einengenden Gestaltung zugänglich und daher verfassungsgerichtlich voll justiziabel sei.

Im Ergebnis handelt es sich somit nach ganz herrschender Auffassung bei Art. 28 Abs. 2 S. 2 Verf-LSA um einen Ausgestaltungsvorbehalt, der sich in seinem Anwendungsbereich ausschließlich auf die in Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA geregelten unbestimmten Rechtsbegriffe bezieht. **Mithin sind die Voraussetzungen des Finanzhilfeanspruchs in Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf LSA abschließend geregelt.**¹²⁶

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zur Regelung des „Näheren“ beschränkt sich dabei lediglich auf die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs „erforderlich“ sowie auf die Gestaltung des Verfahrens zur Festlegung des Förderumfangs.¹²⁷ Nach dem Wortsinn umfasst dieser also lediglich Fragen des Verwaltungsverfahrens wie bspw. die Antragsstellung und etwaige Zahlungsmodalitäten.¹²⁸ Diesbezüglich ermächtigt § 18a Abs. 8 Nr. 1 SchulG-LSA die oberste Schulbehörde dazu, die Voraussetzungen für die Gewährung der Finanzhilfe und deren Ausgestaltung durch Verordnung zu regeln. Somit bedeutet das „Nähere zu regeln“ in diesem Kontext, dass die Art und Weise, wie Bestandssicherungen und Entwicklungsförderung erfolgen sollen, durch das Gesetz geregelt werden. Es kann aber nicht darum gehen, die allgemeine Direktive der verfassungsrechtlichen Norm durch Einschränkungen (wie sie die Wartefrist unzweifelhaft darstellt) zu relativieren.¹²⁹

Unabhängig davon stellt die gesetzliche Einführung einer Wartefrist eine beschränkende Regelung dar, die auch unter Annahme eines Regelungsvorbehalts einer Prüfung mit Hilfe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unterliegt.¹³⁰ Da eine Verkürzung der staatlichen Förderung und des Förderanspruchs selbst keinen Ausdruck im Wortlaut der Vorschrift finden, besteht im Vergleich zu Art. 7 Abs. 4 GG hierbei sogar ein erhöhter Rechtfertigungsbedarf.¹³¹ Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besagt, dass ein Eingriff in Grundrechte der einzelnen Personen nur dann recht- bzw. verfassungsmäßig und erlaubt ist, wenn der Eingriff einem legitimen Zweck unterliegt und gleichsam erforderlich ist, das Ziel nicht durch ein schonenderes Mittel erreicht werden kann und der Eingriff zur Erreichung des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles geeignet ist.

Bezüglich des legitimen Zwecks bezieht sich die Landesregierung im Wesentlichen auf die bereits dargestellten Ausführungen zu Art. 7 Abs. 4 GG. Hiernach wurde eine Wartefrist von drei Jahren vom BVerfG zunächst einmal grundsätzlich als verfassungsrechtlich unbedenklich eingestuft.¹³² Das BVerfG hat sich aber bspw. noch nicht mit der Thematik des „bewährten“ Trägers auseinandergesetzt. Fraglich ist in diesem Zusammenhang außerdem, ob die Wartefrist mit der herkömmlichen Begründung tragfähig ist, wenn es um die Gebäudekosten für den bereits erteilten Unterricht gilt, da insoweit von einer sinnvollen Verwendung von Steuergeldern auszugehen ist.¹³³ Im Rahmen der Erforderlichkeit könnte bspw. die Möglichkeit diskutiert werden, durch entsprechende Sicherheiten oder Bürgschaften den gleichen Zweck zu erreichen, nämlich die Absicherung der Fortführung des Schulbetriebs über einen Zeitraum, der der Wartefrist entspricht.¹³⁴ Dies würde für die Ersatzschulträger in jedem Fall einen milderen Eingriff als die finanzhilfefreie Wartefrist darstellen.

Mithin verstößt die im SchulG-LSA geregelte Ersatzschul-„Wartefrist“ auch unter dem Gesichtspunkt der fehlenden Verhältnismäßigkeit gegen Art. 28 der Landesverfassung.¹³⁵

Beispielhaft sei auch noch auf eine Entscheidung des Obergerichtes des Landes Sachsen (OVG SN) aus dem Jahre 2014 verwiesen, in der das Gericht monierte, dass es nicht begründbar sei, dass jede Änderung im Bereich der freien Schule zu einem Neubeginn der (damals noch geltenden) vierjährigen Wartefrist führe.¹³⁶ Die geltende Rechtslage bringe eine eindeutige Diskriminierung für die freien Schulen mit sich.¹³⁷ Vielmehr solle auf eine Wartefrist vollständig verzichtet werden, sofern eine bestehende Schule durch einen neuen Zweig oder eine neue Fachrichtung erweitert werde.¹³⁸ Die Wartefrist betreffe allein die Schule selbst.¹³⁹

Nach der aktuellen Regelung des § 16 Abs. 3a SchulG-LSA muss hingegen in Sachsen-Anhalt ein Ersatzschulträger für jeden Bildungsgang und für jeden Standort, den er neu im hiesigen Bundesland einrichten will, stets erneut das komplette Schulgründungsverfahren und die daran anschließende dreijährige finanzhilfefreie Wartefrist durchlaufen. Schon die trägerbezogene Argumentation des BVerfG lässt es als zweifelhaft erscheinen, wenn eine Wartefrist nicht auf den Schulträger, sondern auf einzelne Fachangebote mit der Folge bezogen wird, dass ein etablierter und bewährter Schulträger für jede Erweiterung seines schulischen Angebots neuen Warte- und Bewährungsfristen unterliegt.¹⁴⁰

Im Ergebnis handelt es sich somit bei Art. 28 Abs. 2 S. 2 Verf-LSA um einen Ausgestaltungsvorbehalt, der sich ausschließlich darauf beschränkt, **die in Art. 28 Abs. 1 S. 1 Verf-LSA festgelegten unbestimmten Rechtsbegriffe zu konkretisieren** (Arten, Höhe, Antragsverfahren, Voraussetzungen für den Erhalt, Formalitäten der Auszahlung usw.). Im Rahmen der Ausgestaltung darf dabei der in Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA verfassungsrechtlich vorgegebene Rahmen, der in seinem Anwendungsbereich weiter geht als Art. 7 Abs. 4 GG, nicht durch den Gesetzgeber eingeschränkt werden. Genau dies geschieht aber durch das Vorsehen einer (bundesweit einmaligen) ausnahmslosen Wartefrist im SchulG-LSA ohne rückwirkenden Kompensationsanspruch.

III. Verhältnis von Art. 7 Abs. 4 GG zu Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA

Wie sich aus Art. 142 GG¹⁴¹ ergibt, stellen die Grundrechte des Grundgesetzes und damit auch Art. 7 GG einen bundesweit für alle Träger von Staatsgewalt unmittelbar gültigen Gewährleistungsstandard dar, den die Länderverfassungen durch weitgehende Schutzstandards „ergänzen“ und verstärken können. Insoweit sind die aus Art. 7 Abs. 4 GG in der Rechtsprechung des BVerfG abgeleiteten Garantien und Förderpflichten als gemäß Art. 1 Abs. 3 GG unmittelbar bindendes Recht auch für die Landesgesetzgeber ein nicht zu unterschreitender Maßstab, unabhängig davon, wie sich die Landesverfassung verhält.¹⁴² Bei der Auslegung der einschlägigen Normen des Landesverfassungsrechts ist Art. 100 Abs. 3 GG zu beachten.¹⁴³

Soweit Wartefristen an den Maßstäben des Art. 7 Abs. 4 und Art. 28 Abs. 2 Verf-LSA beurteilt werden, hat das **Bundesgrundrecht keinen Vorrang vor der landesverfassungsrechtlichen Regelung, da diese keine Einschränkung, sondern sogar eine Erweiterung aus der Sicht der Grundrechtsberechtigten darstellt.**¹⁴⁴ Es liegt damit auch keine Kollision im Sinne des Art. 31 GG vor.¹⁴⁵

E. Fazit

Die sachsen-anhaltische Schulgesetzregelung zur Ersatzschul-„Wartefrist“ ist sowohl nach dem Grundgesetz und erst recht nach der Landesverfassung verfassungswidrig. Der Landesgesetzgeber ist daher gefordert, die Regelungen des § 18 Abs. 1 SchulG-LSA den Vorgaben der Landesverfassung in Art. 28 Abs. 2 S. 1 Verf-LSA anzupassen und die Auszahlung einer Finanzhilfe nicht länger vom Akt der staatlichen Anerkennung in Verbindung mit dem Ablauf einer mehrjährigen „Bewährungsfrist“ abhängig zu machen. Selbst wenn der Landesgesetzgeber in Art. 28 Abs. 2 S. 2 Verf-LSA keinen bloßen Ausgestaltungsvorbehalt sehen beziehungsweise die Reichweite eines solchen verkennen sollte, müssten zumindest, wie bereits schon in der Vergangenheit im SchulG-LSA teilweise vorgesehen, Ausnahmetatbestände für bewährte und etablierte Schulträger sowie ein rückwirkender Ausgleich für die während der Wartefrist entgangene Finanzhilfe geregelt werden. Letztlich wird diese Rechtsauffassung auch durch ein aktuelles Urteil des VG Halle bestätigt. In dessen Entscheidungsgründen heißt es wörtlich: *„Darüber hinaus hat der Gesetzgeber in § 18 Abs. 2 S. 3 bis 5 SchulG-LSA die Möglichkeit der Gewährung einer vorzeitigen Finanzhilfe sowie die Möglichkeit einer Startförderung nach § 18f. SchulG-LSA vorgesehen. Die Wartefrist des § 17 Abs. 1 S. 2 SchulG-LSA begründet mithin keine „absolute“ zeitliche Förderungssperre.“*¹⁴⁶ Da die derzeitige gesetzliche Regelung in Sachsen-Anhalt mittlerweile im Hinblick auf die Einhaltung der dreijährigen Wartefrist keine Ausnahmen mehr vorsieht, stellt diese offenbar auch nach Auffassung des VG Halle eine „absolute zeitliche Förderungssperre“ dar.

Quellenangaben und Erläuterungen:

- ¹ Siehe die Formulierung in § 14 Abs. 1 SchulG-LSA: „öffentliches Schulwesen“; *Kotzur* in *Stern/Becker* in „*Grundrechte-Kommentar*“, Art. 7, Rn. 8, 2. Auflage, Köln 2016: „Dies ist der im Schulrecht gebräuchliche umfassende Begriff.“.
- ² *Pieroth* in *Jarass/Pieroth* in „*Grundgesetz-Kommentar*“, Art. 7, Rn. 19, 12. Auflage, München 2012; a.A.: *Schmitt-Kammler* in *Sachs* in „*Grundgesetz Kommentar*“, Art. 7, Rn. 61, 4. Auflage, München 2007.
- ³ Statistisches Bundesamt „Private Schulen, Schuljahr 2014/15“, veröffentlicht am 23.10.15.
- ⁴ BVerfGE 27, 195 (201 f.).
- ⁵ *Hemmerich* in *von Münch/Kunig* in „*Grundgesetz-Kommentar*“, Art. 7, Rn. 39, 5. Auflage, München 2000.
- ⁶ *Pieroth* in *Jarass/Pieroth* in „*Grundgesetz-Kommentar*“, Art. 7, Rn. 27, 12. Auflage, München 2012.
- ⁷ BVerwGE 17, 236; 23, 249.
- ⁸ *Kotzur* in *Stern/Becker* in „*Grundrechte-Kommentar*“, Art. 7, Rn. 57, 2. Auflage, Köln 2016.
- ⁹ BVerwGE 17, 236; 23, 249.
- ¹⁰ BVerfGE 75, 40 (67).
- ¹¹ Auszug aus BT-Drucks. 13/4612.
- ¹² BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, Az.: 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.
- ¹³ Der Verband Deutscher Privatschulen (VDP) ist der größte Privatschulverband in Sachsen-Anhalt. Er vertritt in Sachsen-Anhalt die Interessen von Bildungseinrichtungen in freier Trägerschaft, die sowohl im allgemein- und berufsbildenden Schulbereich als auch in der Erwachsenenbildung tätig sind. Weitere Informationen erhalten Sie unter: <http://www.vdp-sachsen-anhalt.de/>.
- ¹⁴ *Schröder, Daniela (LL.M.)* in „*Grundrechte*“, 3. Auflage, Rn. 438.
- ¹⁵ BVerfGE 75, 40 (66 f.).
- ¹⁶ *Schmitt-Kammler* in *Sachs* in „*Grundgesetz Kommentar*“, Art. 7, Rn. 2, 4. Auflage, München 2007.
- ¹⁷ *Langer, Thomas* in „*Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt*“, NJ 5/2009, S. 190.
- ¹⁸ *Haas, Amelie* in „*Das Grundrecht auf Errichtung privater Volksschulen in Art. 7 Abs. 4 und 5 GG*“, 2010, S. 101.
- ¹⁹ BVerfGE 90, 107 (117); BVerfGE 112, 74 (84); BVerwG in NVwZ-RR 2013, 147; a. A.: *Brosius-Gersdorf* in *Dreier* in „*Grundgesetz Kommentar*“, Art. 7, Rn. 109, 3. Auflage, Tübingen 2013: „objektivrechtliche Förderpflicht“ mit weiteren Nachweisen unter Fußnote 595.
- ²⁰ BVerfGE 90, 107 (117); BVerfGE 112, 74 (84).
- ²¹ BVerfGE 90, 107 (117); BVerfGE 112, 74 (84).
- ²² BVerfGE 75, 40 (67).
- ²³ BVerfGE 75, 40 (67).
- ²⁴ BVerfGE 75, 40 (67).
- ²⁵ st. Rspr. des BVerfG zu Art. 7 Abs. 4 GG: BVerfGE 90, 107 (117); BVerfGE 112, 74 (84).
- ²⁶ BVerfGE 6, 309 (355); BVerfGE 75, 40 (61); BVerfGE 90, 107 (114).
- ²⁷ BVerfGE 27, 195 (200); BVerfGE 34, 165 (197); BVerfGE 75, 40 (61).
- ²⁸ BVerfGE 75, 40 (62).
- ²⁹ BVerfGE 90, 107 (114 f.); BVerfGE 112, 74 (84); LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 17.09.1998, Az.: LVG 13/97; vgl. auch BVerwGE 79, 154 (158); BVerwG in NVwZ-RR 2013, 147; hierzu *Jean d’Heur* in *Müller/Jean d’Heur* in „*Zukunftsperspektiven der Freien Schule*“, 2. Auflage 1996, S. 47; *Hofmann* in *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Hofmann* in „*Grundgesetz Kommentar*“, Art. 7, Rn. 52, 12. Auflage, Köln 2011.
- ³⁰ BVerfGE 75, 40 (68).
- ³¹ BVerfGE 75, 40 (68).
- ³² *Brosius-Gersdorf* in *Dreier* in „*Grundgesetz Kommentar*“, Art. 7, Rn. 109, 3. Auflage, Tübingen 2013.
- ³³ *Kluth, Winfried* in „*Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts*“, September 2014, S. 10.
- ³⁴ so beispielhaft OVG LSA, Beschluss vom 11.02.2010, Az.: 3 M 313/09.
- ³⁵ **Art. 14 Abs. 2 Verf-BW:** Unterricht und Lernmittel an den öffentlichen Schulen sind unentgeltlich. Die Unentgeltlichkeit wird stufenweise verwirklicht. Auf gemeinnütziger Grundlage arbeitende private mittlere und höhere Schulen, die einem öffentlichen Bedürfnis entsprechen, als pädagogisch wertvoll aner-

- kannt sind und eine gleichartige Befreiung gewähren, **haben Anspruch** auf Ausgleich der hierdurch entstehenden finanziellen Belastung. Den gleichen Anspruch haben auf gemeinnütziger Grundlage arbeitende private Volksschulen nach Art. 15 Abs. 2. **Näheres regelt ein Gesetz.**
- ³⁶ **Art. 4 Abs. 3 Verf-NI:** Das Recht zur Errichtung von Schulen in freier Trägerschaft wird gewährleistet. Sie **haben Anspruch** auf staatliche Förderung, wenn sie nach Artikel 7 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland genehmigt sind und die Voraussetzungen für die Genehmigung auf Dauer erfüllen.
- ³⁷ **Art. 30 Abs. 3 Verf-RP:** Privatschulen als Ersatz für öffentliche Schulen **erhalten** auf Antrag angemessene öffentliche Finanzhilfe. Das **Nähere** über Voraussetzungen und die Höhe der öffentlichen Finanzhilfe **regelt ein Gesetz.**
- ³⁸ **Art. 28 Abs. 3 Verf-SL:** Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen **haben** zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten **Anspruch** auf öffentliche Zuschüsse. Das **Nähere bestimmt ein Gesetz.**
- ³⁹ **Art. 102 Abs. 4, 5 Verf-SN:** Unterricht und Lernmittel an den Schulen in öffentlicher Trägerschaft sind unentgeltlich. Soweit Schulen in freier Trägerschaft, welche die Aufgaben von Schulen in öffentlicher Trägerschaft wahrnehmen, eine gleichartige Befreiung gewähren, **haben** sie **Anspruch** auf finanziellen Ausgleich. Das **Nähere bestimmt ein Gesetz.**
- ⁴⁰ VerfGH FS, Urteil vom 15.11.2013, Az.: Vf. 25-11-12.
- ⁴¹ **Art. 26 Abs. 2 Verf-TH:** Schulen in freier Trägerschaft als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Landes. Genehmigte Ersatzschulen **haben Anspruch** auf öffentliche Zuschüsse. Das **Nähere regelt das Gesetz.**
- ⁴² **Art. 30 Abs. 6 Verf-BB:** Das Recht zur Errichtung von Schulen in freier Trägerschaft wird nach Maßgabe von Artikel 7 Absatz 4 des Grundgesetzes gewährleistet. Die Träger **haben Anspruch** auf einen öffentlichen Finanzierungszuschuß.
- ⁴³ **Art. 8 Abs. 4 Verf-NW:** Für die Privatschulen gelten die Bestimmungen des Artikels 7 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 zugleich als Bestandteil dieser Verfassung.
Die hiernach genehmigten Privatschulen haben die gleichen Berechtigungen wie die entsprechenden öffentlichen Schulen. Sie **haben Anspruch** auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen öffentlichen Zuschüsse.
- ⁴⁴ Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 07.10.1949 in: documentArchiv.de, URL: <http://www.documentArchiv.de/ddr/verfddr1949.html>.
- ⁴⁵ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 06.04.1968 in: documentArchiv.de, URL: <http://www.documentArchiv.de/ddr/verfddr1968.html>.
- ⁴⁶ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 06.04.1968 in der Fassung: 07.10.1974 in: documentArchiv.de, URL: <http://www.documentArchiv.de/ddr/verfddr.html>.
- ⁴⁷ Entwurf einer Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik durch die Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Runden Tisches vom April 1990 in: documentArchiv.de, URL: http://www.documentArchiv.de/ddr/1990/ddr-verfassungsentwurf_runder-tisch.html.
- ⁴⁸ Markus Weilandt in „Schule der Frühaufsteher – 20 Jahre Bildungspolitik in Sachsen-Anhalt“, 2011, S. 82.
- ⁴⁹ Markus Weilandt in „Schule der Frühaufsteher – 20 Jahre Bildungspolitik in Sachsen-Anhalt“, 2011, S. 82.
- ⁵⁰ Markus Weilandt in „Schule der Frühaufsteher – 20 Jahre Bildungspolitik in Sachsen-Anhalt“, 2011, S. 82.
- ⁵¹ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, Fußnote 48.
- ⁵² Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, Fußnote 48.
- ⁵³ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, Fußnote 48.
- ⁵⁴ Protokolle über die Sitzungen des Verfassungsausschusses vom 04.03. bis 26./27.06.1991, Band I, S. 631: „Der Ausschussvorsitzende Dr. Höppner führt aus wichtig sei aber auf alle Fälle die Frage der finanziellen Absicherung.“, Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, S. 191.
- ⁵⁵ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, S. 191.
- ⁵⁶ Protokolle über die Sitzungen des Verfassungsausschusses vom 04.03. bis 26./27.06.1991, Band I, S. 728, 729.
- ⁵⁷ Protokolle über die Sitzungen des Verfassungsausschusses vom 04.03. bis 26./27.06.1991, Band I, S. 728; Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, S. 191.
- ⁵⁸ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, S. 191 m.w.N. unter Fußnote 51.

- 59 Protokolle über die Sitzungen des Verfassungsausschusses vom 17./18.07.1991 bis 07.07.1992, Band II, S. 1253; Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, S. 191.
- 60 Protokolle über die Sitzungen des Verfassungsausschusses vom 17./18.07.1991 bis 07.07.1992, Band II, S. 1299.
- 61 Protokolle über die Sitzungen des Verfassungsausschusses vom 17./18.07.1991 bis 07.07.1992, Band II, S. 1253.
- 62 Protokolle über die Sitzungen des Verfassungsausschusses vom 17./18.07.1991 bis 07.07.1992, Band II, S. 1254: „Dr. von Bose führt abschließend aus, dass durch den Gesetzesvorbehalt der Anspruch [auf Förderung] nicht aufgehoben, sondern modifiziert werde.“.
- 63 Protokolle über die Sitzungen des Verfassungsausschusses vom 17./18.07.1991 bis 07.07.1992, Band II, S. 1299.
- 64 LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 17.09.1998, AZ: LVG 13/97 zur Frage, ob private Musikschulen ebenso wie Ersatzschulen zu fördern seien.
- 65 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung durch den Abgeordneten
Gerry Kley (FDP) vom 24.09.2007, KA 5/6356, S. 2.
- 66 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung durch den Abgeordneten
Gerry Kley (FDP) vom 24.09.2007, KA 5/6356, S. 6.
- 67 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung durch den Abgeordneten
Gerry Kley (FDP) vom 24.09.2007, KA 5/6356, S. 5, 7, 8.
- 68 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung durch den Abgeordneten
Gerry Kley (FDP) vom 24.09.2007, KA 5/6356, S. 7.
- 69 beispielhaft sei auf die Ausarbeitung von Helmut E. Klein, Institut der Deutschen Wirtschaft Köln zu dem Thema „Privatschulfinanzierung im Kalkül staatlicher Unterfinanzierung und der Wettbewerbsbeschränkung“, veröffentlicht in „iw Trends“ 2/2011, verwiesen.
- 70 BVerwGE 23, 347 (350); Brosius-Gersdorf in Dreier in „Grundgesetz Kommentar“, Art. 7, Rn. 109 mit weiteren Nachweisen unter Fußnote 594, 3. Auflage, Tübingen 2013.
- 71 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung durch den Abgeordneten
Gerry Kley (FDP) vom 24.09.2007, KA 5/6356, S. 1, 8.
- 72 Gesetzesentwurf der Landesregierung zum Entwurf eines Vierzehnten Gesetzes zur Änderung des SchulG-LSA vom 30.05.2012, Drucksache 6/1165, S. 18, 19.
- 73 BVerfG, Urteil vom 08. April 1987, Az.: 1 BvL 8/84, 1 BvL 16/84.
- 74 BVerfGE 90, 107 (118).
- 75 BVerfGE 90, 107 (118).
- 76 BVerfGE 90, 107 (118).
- 77 Leibholz/Rinck in „Grundgesetz Rechtsprechung des BVerfG“, 69. Lieferung, Oktober 2015.
- 78 vgl. Müller in „Das Recht der Freien Schule nach dem Grundgesetz“, 2. Auflage, 1982, S. 473.
- 79 ebenso Pieroth, Bodo in „Die staatliche Ersatzschulfinanzierung und der Schulhausbau“, DÖV 1992, 593 (597).
- 80 vgl. BVerfG, Urteil vom 09.03.1994, Az.: 1 BvR 1369/90; BVerfGE 90, 128 (142).
- 81 vgl. dazu bereits Müller in „Das Recht der Freien Schule nach dem Grundgesetz“, 2. Auflage, 1982, S. 472; Kloepfer/Mejerschmidt in „Privatschulfreiheit und Subventionsabbau“, DVBl 1983, 193 (201); Jach, Frank-Rüdiger in „Privatschulfreiheit am Scheideweg“, DÖV 1990, 506 (507).
- 82 BVerfGE 90, 128 (141 f.).
- 83 BVerfGE 90, 107 (117); BVerfGE 90, 128 (138 ff.); vgl. auch BVerwGE 79, 154 (156); Pieroth in Jarass/Pieroth in „Grundgesetz-Kommentar“, Art. 7, Rn. 29, 12. Auflage, München 2012.
- 84 BVerfG, Urteil vom 09. März 1994, Az.: 1 BvR 682/88, 1 BvR 712/88.
- 85 BVerfGE 90, 128 [144; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11.4.2013, Az.: 9 S 233/12.
- 86 Rux/Niehues in „Schulrecht“, 5. Auflage 2013, S. 359.

- ⁸⁷ Hofmann in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopf auf in „Grundgesetz Kommentar“, Art. 7, Rn. 39, 12. Auflage, Köln 2011.
- ⁸⁸ BVerfGE 90, 107 (120).
- ⁸⁹ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein in „Bemerkungen 2011“, S. 68.
- ⁹⁰ Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 17/1723 „Neugestaltung der Privatschulfinanzierung in Schleswig-Holstein“ hier: Vorschlag des Landesrechnungshofs im Bildungsausschuss für die Wartefristverkürzung vom 06.01.2011; Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 17/1642 „Wartefristverkürzung ohne frühere Belastung des Landeshaushaltes“ vom 01.12.2010.
- ⁹¹ Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 17/3390 „Modifizierung des „Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes – Stärkung der Freien Schulen“ durch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ vom 28.11.2011 (Umdruck 17/3149) hier: Stellungnahme durch den Landesrechnungshof Dr. Eggeling
- ⁹² Vogel, Johann Peter in „Errichtungsrecht und Errichtungsfinanzierung von Ersatzschulen“ in RdJB 1995, S. 186.
- ⁹³ Schmitt-Kammler in Sachs in „Grundgesetz-Kommentar“, Art. 7, Rn. 61, 4. Auflage, München 2007.
- ⁹⁴ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, NJ 2009, S. 190.
- ⁹⁵ VerfGH NW in NVWZ 1984, 94 f..
- ⁹⁶ VerfGH NRW, OVG 36, 306 (310).
- ⁹⁷ Ennuschat in Löwer/ Tettinger in „Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen“, Art. 8, Rn. 85, Bonn 2002.
- ⁹⁸ Kluth, Winfried in „Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts“, September 2014, S. 26
- ⁹⁹ Kluth, Winfried in „Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts“, September 2014, S. 26, 27
- ¹⁰⁰ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, NJ 2009, S. 190.
- ¹⁰¹ Kluth, Winfried in „Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts“, September 2014, S. 25.
- ¹⁰² Sachs, Michael in „Verfassungsrecht II, Grundrechte“, Berlin-Heidelberg 2000.
- ¹⁰³ Pieroth/Schlink in „Grundrechte Staatsrecht II“, 7. Auflage, Heidelberg 1991, Rn. 251.
- ¹⁰⁴ Pieroth/Schlink in „Grundrechte Staatsrecht II“, 7. Auflage, Heidelberg 1991, Rn. 251.
- ¹⁰⁵ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, NJ 2009, S. 193.
- ¹⁰⁶ Reich, Andreas in „Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt“, Art. 28, Rn. 6, 2. Auflage, Bad Honnef 2004.
- ¹⁰⁷ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, NJ 2009, S. 190.
- ¹⁰⁸ Statt aller Stern/Sachs in „Allgemeine Lehren der Grundrechte“, Staatsrecht III/2, S. 417 ff., 421 f. m.w.N..
- ¹⁰⁹ Pieroth in Jarass/Pieroth in „Grundgesetz-Kommentar“, Art. 7, Rn. 21 m.w.N., 12. Auflage, München 2012;
a.A.: Grzeszick in Stern/Becker in „Grundrechte-Kommentar“, Art. 38, Rn. 4, 2. Auflage, Köln 2016; Erichsen in Jura 1983, 636.
- ¹¹⁰ Kriegsdienstverweigerung: BVerfGE 28, 243 (260 f.), Wahlrecht: BVerfGE 7, 77 (84 ff.); 82, 322 (338 f.); 95, 335 (349); 408 (417 ff.).
- ¹¹¹ BVerfGE 69, 1 (25).
- ¹¹² BVerfGE 48, 127 (163).
- ¹¹³ Mehde in Epping/Hillgruber in „Grundgesetz Kommentar“, Art. 45d, Rn. 26, 2. Auflage, München 2013.
- ¹¹⁴ Kämmerer in von Münch/Kunig in „Grundgesetz-Kommentar“, Art. 12, Rn. 45, 6. Auflage, München 2012.
- ¹¹⁵ OVG HB, Urteil vom 03.02.2009, Az.: 1 A 21/07.
- ¹¹⁶ VerfGH Sachsen, Urteil vom 15.11.2013, Az.: Vf. 25-II-12.
- ¹¹⁷ OVG LSA, 3. Senat, Urteil vom 22.02.2012, Az.: 3 L 295/11; zuvor bereits OVG LSA, Urteil vom 14.09.2006, Az.: 2 L 406/03.
- ¹¹⁸ OVG LSA, 3. Senat, Urteil vom 22.02.2012, Az.: 3 L 295/11.
- ¹¹⁹ OVG LSA, 3. Senat, Urteil vom 22.02.2012, Az.: 3 L 295/11.
- ¹²⁰ OVG LSA, 3. Senat, Urteil vom 22.02.2012, Az.: 3 L 295/11.
- ¹²¹ OVG LSA, 3. Senat, Urteil vom 22.02.2012, Az.: 3 L 295/11.
- ¹²² OVG LSA, 3. Senat, Urteil vom 22.02.2012, Az.: 3 L 295/11.
- ¹²³ Brosius-Gersdorf in Dreier in „Grundgesetz Kommentar“, Art. 7, Rn. 112, 3. Auflage, Tübingen 2013.
- ¹²⁴ VG Halle, Urteil vom 20.04.2016, Az.: 6 A 206/14 HAL.
- ¹²⁵ VerfGH BW, Urteil vom 06.07.2015, Az.: 1 VB 130/13.

- ¹²⁶ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, NJ 2009, S. 190.
- ¹²⁷ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, NJ 2009 unter Fußnote 45.
- ¹²⁸ OVG LSA, Urteil vom 14.09.2006, Az.: 2 L 406/03.
- ¹²⁹ Kluth, Winfried in „Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts“, September 2014, S. 27.
- ¹³⁰ Kluth, Winfried in „Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts“, September 2014, S. 31; a.A.: BVerfG, Urteil vom 09. März 1994, Az.: 1 BvR 682/88; 1 BvR 712/88; VerfGH Sachsen, Urteil vom 15.11.2013, Az.: Vf. 25-II-12.
- ¹³¹ Kluth, Winfried in „Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts“, September 2014, S. 31.
- ¹³² Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung durch den Abgeordneten Gerry Kley (FDP) vom 24.09.2007, KA 5/6356, S. 2.
- ¹³³ Kluth, Winfried in „Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts“, September 2014, S. 32.
- ¹³⁴ Kluth, Winfried in „Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts“, September 2014, S. 32.
- ¹³⁵ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, NJ 2009, S. 193.
- ¹³⁶ OVG SN, Urteil vom 15.04.2014, Az.: 2 A 58/13.
- ¹³⁷ OVG SN, Urteil vom 15.04.2014, Az.: 2 A 58/13.
- ¹³⁸ OVG SN, Urteil vom 15.04.2014, Az.: 2 A 58/13.
- ¹³⁹ OVG SN, Urteil vom 15.04.2014, Az.: 2 A 58/13.
- ¹⁴⁰ Kluth, Winfried in „Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts“, September 2014, S. 30.
- ¹⁴¹ Spezialregelung zu Art. 31 GG: Kluth, Winfried in „Rechtsgutachten zu Fragen des Privatschulrechts“, September 2014, S. 8.
- ¹⁴² VerfGH für das Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09.12.2014, Az.: VerfGH 11/13.
- ¹⁴³ Siehe zu Einzelheiten Kluth, Winfried in NdsVBL 2012, S. 13 ff..
- ¹⁴⁴ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, NJ 2009, S. 192.
- ¹⁴⁵ Langer, Thomas in „Finanzhilfe für Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt“, NJ 2009, S. 192.
- ¹⁴⁶ VG Halle, Urteil vom 20.04.2016, Az.: 6 A 206/14 HAL.

Diskussionswürdige Regelungen zu Ersatz- und Ergänzungsschulen aus allen 16 Bundesländern (Stand: 29.07.16)

Vorbemerkung: Die hier nach Schwerpunkten sortierten beispielhaften Vorgaben aus den einzelnen Bundesländern sind nicht immer mustergültig, aber im Vergleich zu anderen Bundesländern durchaus erwähnenswert. Diese Zusammenstellung soll die Erarbeitung eines „Musterschulgesetzes“ für Sachsen-Anhalt erleichtern.

A. Grundlagen freier Schulen

1.) Aufgaben freier Schulen

- § 1 SächsFrTrSchulG¹:

Schulen in freier Trägerschaft wirken neben den Schulen in öffentlicher Trägerschaft und an ihrer Stelle bei der Erfüllung der allgemeinen öffentlichen Bildungsaufgaben eigenverantwortlich mit. Sie sind gleichermaßen wie Schulen in öffentlicher Trägerschaft Adressaten des Bildungsauftrags der Verfassung des Freistaates Sachsen, ohne dass ein Vorrang der einen oder anderen besteht.

- § 100 Abs. 1 SchulG NRW²:

(1) Die schulische Bildung wird durch öffentliche Schulen und Schulen in freier Trägerschaft wahrgenommen. Schulen in freier Trägerschaft ergänzen und bereichern im Rahmen des Artikels 7 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes und des Artikels 8 Abs. 4 der Landesverfassung das öffentliche Schulwesen.

2.) Definition Ersatzschulen/Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Prägung/Außenstellen

- § 3 Abs. 2 SächsFrTrSchulG¹:

(2) Die Freien Waldorfschulen sind Schulen besonderer pädagogischer Konzeption, die in einem einheitlichen Bildungsgang von Klassenstufe 1 bis Jahrgangsstufe 12 Schüler unterschiedlicher Begabungsrichtungen nach dem Waldorflehrplan auf der Grundlage der Pädagogik Rudolf Steiners zu den dort festgelegten Bildungszielen führen und die in ihrer Jahrgangsstufe 13 auf der Jahrgangsstufe 12 der Waldorfschule aufbauend auf die allgemeine Hochschulreife vorbereiten. Sie gelten als Ersatzschulen.

- § 4 Abs. 1 ThürSchfTG³:

(1) Ersatzschulen sind Schulen in freier Trägerschaft, die in ihren Bildungs- und Erziehungszielen den staatlichen Schulen entsprechen, die in Thüringen bestehen oder grundsätzlich vorgesehen sind. Sie gehören zu einer bestimmten Schulart und Schulform gemäß den Festlegungen im Thüringer Schulgesetz. Außenstellen von Schulen sind vom Hauptstandort räumlich getrennte, unselbstständige Bestandteile der Schule (Schulteile). Abweichungen in der Lehr- und Unterrichtsmethode, in den Lehrinhalten und der Organisation des Unterrichts sind möglich, soweit nicht die Gleichwertigkeit mit den entsprechenden Anforderungen und Abschlüssen der staatlichen Schulen beeinträchtigt wird. Für den Zugang zu einer Ersatzschule dürfen weder die Herkunft noch das Geschlecht des jungen Menschen noch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung seiner Eltern bestimmend sein.

- § 5 Abs. 5 S. 1+2 ThürSchfTG³:

(5) Die Einrichtung von Außenstellen einer Ersatzschule ist zur Sicherung der Unterrichtsorganisation wegen fehlender räumlicher Voraussetzungen am Standort der Schule möglich. Außenstellen im Sinne des Satzes 1 sind unselbstständige, vom Standort der Schule räumlich getrennte Bestandteile der Schule, die sich auf dem Gebiet der Gemeinde befinden, in der die Ersatzschule ihren Standort hat.

- § 5 PrivSchG Saar⁴:

(1) Schulen in freier Trägerschaft sind Ersatzschulen, wenn sie

a) in ihren Lehr- und Erziehungszielen den im Land bestehenden oder grundsätzlich vorgesehenen öffentlichen Schulen entsprechen oder

b) Schulen besonderer pädagogischer Prägung sind.

(2) Abweichungen in den Lehrplänen und im Lehrstoff sowie in den Unterrichts- und Erziehungsmethoden sind zulässig, wenn hierdurch nicht die Gleichwertigkeit mit den entsprechenden öffentlichen Schulen beeinträchtigt wird.

- § 3 Abs. 2 S. 1 PSchG B-W⁵:

(2) Die Freien Waldorfschulen als Schulen besonderer pädagogischer Prägung, die in einem einheitlichen Bildungsgang von Klasse 1 bis Klasse 12 Schüler unterschiedlicher Begabungsrichtungen nach dem Waldorflehrplan (Pädagogik Rudolf Steiner) zu den dort festgelegten Bildungszielen führen und die in ihrer Klasse 13 auf der Klasse 12 der Waldorfschule aufbauend auf die Hochschulreife vorbereiten, sind Ersatzschulen.

- § 150 Abs. 5 NSchG⁶:

(5) Bei Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung und bei Ersatzschulen, deren Jahrgangsgliederung von derjenigen der öffentlichen Schulen abweicht, ist die entsprechende öffentliche Schule im Sinne von Absatz 4 Satz 2 für die Schuljahrgänge 1 bis 4 die Grundschule und für die Schuljahrgänge 5 bis 13 das Gymnasium. Führt eine Ersatzschule nicht über den 10. Schuljahrgang hinaus, so ist hinsichtlich der Schuljahrgänge 5 bis 10 die ihr entsprechende öffentliche Schule die Realschule. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für Förderschulen.

- § 115 Abs. 4 S. 2+3 SchulG S-H⁷:

Im Übrigen können Ersatzschulen von den Lernzielen, Lerninhalten, Lehrverfahren und Organisationsformen der Schularten des öffentlichen Schulwesens abweichen, solange sie den in den §§ 41 bis 46 sowie 88 bis 93 festgelegten Anforderungen für diese Schularten entsprechen. Darüber hinaus können Ersatzschulen als Schulen besonderer pädagogischer Prägung genehmigt werden, wenn das für Bildung zuständige Ministerium aufgrund ihrer Lernziele, Lerninhalte oder Lehrverfahren ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt.

- § 122 Abs. 3 SchulG S-H⁷:

(3) Ist eine Schule in freier Trägerschaft nicht mit einer Schulart im öffentlichen Schulwesen vergleichbar, wird sie unter Berücksichtigung ihres Bildungsangebots einer bestehenden Schulart zugeordnet. Für die Berechnung der Zuschüsse an die Freien Waldorfschulen wird

1. für die Jahrgangsstufen eins bis vier der Schülerkostensatz der Grundschulen und
2. für die Jahrgangsstufen fünf bis dreizehn der Schülerkostensatz der Gemeinschaftsschulen zugrunde gelegt.

3.) Innere und äußere Gestaltungsfreiheit der Ersatzschulen

- § 144 Abs. 2 NSchG⁶:

(2) Dass die innere und äußere Gestaltung der Ersatzschule von den Anforderungen abweicht, die an entsprechende öffentliche Schulen gestellt werden, steht der Genehmigung nicht entgegen, wenn die Gestaltung der Ersatzschule als gleichwertig anzusehen ist.

4.) Teilhabeanspruch

- § 15 SächsFrTrSchulG¹:

Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft sind in der Nutzung von staatlichen Angeboten der Lehrerfortbildung, Lehrerweiterbildung, Schulevaluation und Unterstützung, einschließlich der Tätigkeit der Schulpsychologen, gleichberechtigt. Schulen in freier Trägerschaft sollen bei der Erstellung und Umsetzung der Angebote einbezogen werden.

5.) Eigenverantwortung der Schulen

- § 17 Abs. 2 S. 1 SächsFrTrSchulG¹:

Die Schulaufsichtsbehörde achtet die pädagogische Eigenverantwortung der Schule und der Lehrkraft. Bedienstete und Beauftragte der Schulaufsichtsbehörde sind für Zwecke der Schulaufsicht insbesondere befugt,

1. während der allgemeinen Geschäftszeiten und nach Ankündigung die Räumlichkeiten und Unterrichtsstätten der Schule zur Ausübung ihrer aufsichtlichen Tätigkeit zu betreten sowie
2. schulbezogene Unterlagen und Dateien des Schulträgers, die für die Genehmigungsanforderungen, die Anerkennungsanforderungen und die staatliche Finanzhilfe maßgeblich sind, einzusehen und zu vervielfältigen.

B. Lehrkräfte

6.) Anforderungen an Schulleiter/Schulleitungen

- § 5 Abs. 3 ThürSchfTG³:

(3) Die Schule wird von einer Schulleitung geleitet, deren Einsatz dem Ministerium anzuzeigen ist. Die Schulleitung unterstützt den Schulträger bei der Sicherstellung, dass die Ersatzschule in ihren Einrichtungen und Lehrzielen sowie in der wissenschaftlichen und künstlerischen Ausbildung der Lehrkräfte nicht hinter vergleichbaren öffentlichen Schulen zurücksteht. Die Schulleitung kann aus einer Person oder mehreren Mitgliedern bestehen. Besteht die Schulleitung aus einer Person, muss diese über eine Qualifikation verfügen, die derjenigen der Lehrkräfte an staatlichen Schulen der gleichen Schulart gleichwertig ist. Besteht die Schulleitung aus mehreren Mitgliedern, muss mindestens die Hälfte der Mitglieder über eine Qualifikation nach Satz 4 verfügen. Die weiteren Mitglieder der Schulleitung sollen über einen geeigneten Hochschulabschluss oder eine mehrjährige, einschlägige Berufserfahrung verfügen. Der Schulträger bestimmt, welches Mitglied der Schulleitung die Schule nach außen vertreten darf, soweit er sich die Vertretung nicht selbst vorbehält. An räumlich zusammenhängenden Schulen verschiedener Schularten kann eine gemeinsame Schulleitung für diese Schulen bestellt werden. Für Schulleitungen an berufsbildenden Schulen sind neben den vorgenannten Voraussetzungen die in Bundesgesetzen geregelten Qualifikationen verbindlich.

7.) Pädagogische Eignung, Genehmigung/Anzeige von Lehrkräften und pädagogischen Mitarbeitern

- § 7 SächsFrTrSchulG¹:

Der Schulträger ist verpflichtet, die Aufnahme und Beendigung der Tätigkeit von Lehrkräften der Schulaufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen.

- § 17 Abs. 3 SächsFrTrSchulG¹:

Die Schulaufsichtsbehörde soll dem Schulträger den Einsatz eines Schulleiters oder einer Lehrkraft ganz oder teilweise untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person persönlich oder aufgrund einer unzureichenden wissenschaftlichen Ausbildung fachlich oder pädagogisch für die Tätigkeit nicht geeignet ist.

- § 4 Abs. 4 ThürSchfTG³:

(4) Lehrkräfte an Ersatzschulen sind Lehrer mit einer Mindestqualifikation nach § 5 Abs. 2 und Sonderpädagogische Fachkräfte. Sonstige pädagogische Fachkräfte können in der Ganztagsbetreuung eingesetzt werden. Sonstige pädagogische Fachkräfte in diesem Sinne sind staatlich anerkannte Erzieher sowie Diplompädagogen und Diplomsozialpädagogen/-sozialarbeiter oder Absolventen fachlich entsprechender Bachelor-, Master- oder Magisterstudiengänge, staatlich anerkannte Heilpädagogen und Heilerziehungspfleger, Horterzieher sowie Unterstufenlehrer mit der Befähigung zur Arbeit in Heimen und Horten.

- § 5 Abs. 2 ThürSchfTG³:

(2) Die Anforderungen an die Ausbildung der Lehrkräfte sind erfüllt, wenn eine fachliche und pädagogische Ausbildung sowie Prüfungen nachgewiesen werden, die hinter der Ausbildung und den

Prüfungen der Lehrkräfte an den entsprechenden staatlichen Schulen nicht zurückstehen. Auf diesen Nachweis kann verzichtet werden, wenn die für den vorgesehenen Einsatz erforderlichen wissenschaftlichen, künstlerischen oder technischen Fähigkeiten und die pädagogische Eignung der Lehrkräfte gegenüber dem Ministerium beziehungsweise dem zuständigen Schulamt in anderer Weise als gleichwertig nachgewiesen werden.

- § 5 Abs. 9 ThürSchfTG³:

(9) Der Schulträger hat den Einsatz einer Lehrkraft, deren Einsatz nicht bereits von der Genehmigung der Ersatzschule umfasst ist, dem zuständigen Staatlichen Schulamt spätestens mit Beginn des Einsatzes schriftlich anzuzeigen. Die Anzeige hat den fachlichen Umfang des geplanten Einsatzes so genau wie möglich zu benennen. Ihr sind hinreichende Unterlagen zum Nachweis der Qualifikation nach Absatz 2 beizufügen. Der Schulträger ist verpflichtet, dem Staatlichen Schulamt auf dessen Aufforderung weitere Unterlagen vorzulegen, wenn die Anzeige nicht geeignet ist, die erforderliche Qualifikation der Lehrkraft festzustellen. Für die Erweiterung des Einsatzes einer Lehrkraft gelten die Sätze 1 bis 4 entsprechend.

- § 16a Abs. 1 S. 2 SchulG-LSA¹⁰:

Die pädagogische Eignung kann auch im Rahmen der Tätigkeit an der Ersatzschule durch die Schulbehörde festgestellt werden.

- § 5 Abs. 1-3 ESchVO NRW¹¹:

(1) Der Nachweis der wissenschaftlichen und pädagogischen Eignung der Lehrerin oder des Lehrers durch gleichwertige freie Leistungen (§ 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG) ist in einem Feststellungsverfahren zu erbringen. Der Schulträger beantragt bei der zuständigen oberen Schulaufsichtsbehörde die Durchführung des Feststellungsverfahrens. Diese entscheidet über die Zulassung der Bewerberin oder des Bewerbers zum Verfahren nach Maßgabe der Absätze 2 bis 6.

(2) Zum Feststellungsverfahren wird zugelassen, wer

1.

- a.) eine Erste Staatsprüfung für ein Lehramt der angestrebten Schulform oder für das Lehramt für Sonderpädagogik,
- b.) eine als Erste Staatsprüfung anerkannte Hochschulabschlussprüfung oder
- c.) eine Hochschulabschlussprüfung in einem Fach, das ein Unterrichtsfach der jeweiligen Schulform und Schulstufe ist,

abgelegt hat und

2.

- a.) eine mindestens dreijährige Unterrichtspraxis an einer Schule der angestrebten Schulform in dem Fach besitzt, in dem die Feststellungsprüfung abgelegt werden soll oder

- b.) bei Vorliegen einer Ersten Staatsprüfung für das Lehramt für Sonderpädagogik oder einer nach Nummer 1 Buchstabe b) entsprechend anerkannten Hochschulabschlussprüfung eine mindestens dreijährige Unterrichtspraxis am angestrebten Ort sonderpädagogischer Förderung in dem Fach und in Verbindung mit dem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt besitzt, in dem die Feststellungsprüfung abgelegt werden soll.

(3) Bei erfolgreichem Abschluss einer mindestens einjährigen, auf die besonderen pädagogischen Zielsetzungen der jeweiligen Schule ausgerichteten theoretisch-schulpraktischen Ausbildung in einer entsprechenden Ausbildungseinrichtung beträgt die Unterrichtspraxis nach Absatz 1 Nr. 2 mindestens zwei Jahre.

- Art. 94 Abs. 3+4 BayEUG¹²:

(3) Der Nachweis der pädagogischen Eignung kann im Rahmen der Tätigkeit an der Privatschule innerhalb einer von der Schulaufsichtsbehörde zu bestimmenden Frist erbracht werden. Eine Genehmigung ist zunächst unter Vorbehalt des Widerrufs für eine Probezeit zu erteilen, die bis zu drei Jahren dauern darf; nach Ablauf dieser Probezeit ist die Genehmigung entweder endgültig zu versagen oder zu erteilen.

(4) Wird die Verwendung einer Lehrkraft von der zuständigen Schulaufsichtsbehörde nicht genehmigt, so können die betroffenen Schulen eine mündliche Erörterung zwischen Vertretern der Schule und der Schulaufsichtsbehörde verlangen.

8.) Führungszeugnis für Lehrkräfte

- § 5 Abs. 11 ThürSchfTG³:

(11) Der Schulträger ist verpflichtet, sich von der Lehrkraft, deren erstmaliger Einsatz an der Ersatzschule geplant ist, vor der Anzeige nach Absatz 9 Satz 1 bis 3 oder Absatz 10 ein erweitertes Führungszeugnis nach § 30 Abs. 5 und § 30a Abs. 1 des Bundeszentralregistergesetzes in der Fassung vom 21. September 1984 (BGBl. I S. 1229, 1985 I S. 195) in der jeweils geltenden Fassung vorlegen zu lassen, das zum Zeitpunkt der Vorlage nicht älter als sechs Monate sein darf. Die Lehrkraft hat gegenüber dem Schulträger außerdem eine Erklärung darüber abzugeben, ob und welche Straf- und Ermittlungsverfahren gegen sie zum Zeitpunkt des Einstellungsverfahrens anhängig sind, die die in § 72a Abs. 1 des Achten Buches Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe - in der Fassung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022) in der jeweils geltenden Fassung genannten Straftaten betreffen. Mit der Anzeige nach Absatz 9 Satz 1 bis 3 oder Absatz 10 hat der Schulträger dem jeweiligen Schulamt oder dem Ministerium schriftlich zu versichern, dass ihm das Zeugnis und die Erklärung vorgelegen haben und diesen keine Bedenken gegen den Einsatz der Lehrkraft zu entnehmen sind. Die Rechte des Ministeriums nach § 8 bleiben unberührt.

9.) Teilnahme von Schulleitern an Dienstbesprechungen

- § 120 Abs. 2 BbgSchulG¹⁵:

(2) Einer Schulleiterin oder einem Schulleiter einer Ersatzschule soll durch das staatliche Schulamt die Möglichkeit eingeräumt werden, an Dienstbesprechungen der Schulleiterinnen und Schulleiter der Schulen in öffentlicher Trägerschaft teilzunehmen, soweit es sich um Fragen handelt, die auch die Ersatzschulen betreffen.

10.) Entlohnung Lehrkräfte an Ersatzschulen

- § 5 Abs. 5 ESGAV Brb¹⁹:

(5) Die Erfordernisse des § 121 Abs. 3 Nr. 3 des Brandenburgischen Schulgesetzes sind erfüllt, wenn die Höhe des Entgelts der im Angestelltenverhältnis beschäftigten Lehrkraft nicht geringer als 90 vom Hundert des Tabellenentgelts der Stufe 1 der vergleichbaren Lehrkraft, mindestens aber 75 vom Hundert des Tabellenentgelts der vergleichbaren im öffentlichen Dienst stehenden Lehrkraft beträgt.

11.) Beamtenähnliche Position von Lehrkräften

- § 102 Abs. 3 S. 2-3 SchulG NRW²:

Lehrerinnen und Lehrer an Ersatzschulen können Planstelleninhaberinnen oder Planstelleninhaber sein, deren Beschäftigungsverhältnis dem einer Beamtin oder eines Beamten auf Lebenszeit vergleichbar ist. Bei der Berufung in das Dienstverhältnis, bei Beförderungen in herausgehobene Leitungs- und Funktionsämter und bei Beendigung des Dienstverhältnisses müssen dann die allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften beachtet werden, soweit diese nicht auf der Eigenart des öffentlichen Dienstes beruhen.

12.) Zuweisung staatlicher Lehrkräfte

- § 25 Abs. 4 PrivSchG Saar⁴:

(4) Auf Antrag können staatliche Lehrkräfte, die an Förderschulen oder sonderpädagogischen Förderzentren eingesetzt sind, stundenweise oder mit voller Stundenzahl an Ersatzschulen zur Dienstleistung zugewiesen werden, falls diese von Kindern mit Behinderungen gemäß § 4 Schulordnungsgesetz besucht werden.

- § 25 PrivSchG R-P²¹:

(1) Die zuständige Schulbehörde weist Grund-, Haupt- und Förderschulen sowie Realschulen plus, die Beiträge nach § 28 Abs. 1 erhalten, auf Antrag staatliche Lehrer unter Fortzahlung der Dienstbezüge oder Entgelte zur Dienstleistung zu. Die Lehrer werden im Einvernehmen mit dem Schulträger unter Berücksichtigung des besonderen Erziehungs- und Bildungsziels der Schule zugewiesen.

(2) Den nicht in Absatz 1 genannten allgemeinbildenden Schulen können staatliche Lehrer zugewiesen werden; im Übrigen gilt Absatz 1 entsprechend.

(3) Staatliche Lehrer werden höchstens in einer Anzahl zugewiesen, wie sie zur Deckung des Unterrichtssolls einer vergleichbaren öffentlichen Schule durchschnittlich zur Verfügung steht.

(4) In Ausnahmefällen können staatliche Lehrer auch ohne Bezüge zur Unterrichtserteilung an Ersatzschulen beurlaubt werden. Den beurlaubten beamteten Lehrern wird die Zeit ihrer Tätigkeit an Ersatzschulen auf die beamten- und besoldungsrechtlichen Dienstzeiten voll angerechnet.

(5) Lehramtsbewerber können anerkannten Ersatzschulen zur Ausbildung zugewiesen werden.

C. Genehmigung von Ersatzschulen

13.) Vorläufige Genehmigung unter Auflage

- Art. 98 Abs. 1 S. 1 BayEUG¹²:

(1) Ersatzschulen, bei denen die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung noch nicht voll erfüllt sind, kann die Genehmigung nach Anhörung des Trägers unter der Bedingung erteilt werden, dass die noch fehlenden Voraussetzungen innerhalb einer von der Schulaufsichtsbehörde festzusetzenden Frist erfüllt werden.

- § 120 Abs. 4 SchulG M-V¹⁴:

(4) Ersatzschulen, bei denen zum Zeitpunkt ihrer Errichtung die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung noch nicht vollständig erfüllt sind, kann die Genehmigung mit der Auflage erteilt werden, dass die noch fehlenden Voraussetzungen innerhalb einer von der obersten Schulbehörde gesetzten Frist erfüllt werden.

14.) Übergang der Genehmigung

- § 99 Abs. 3 SchulG BE¹⁸:

(3) Die Genehmigung geht auf einen anderen Träger über, wenn die Schulaufsichtsbehörde den Übergang der Genehmigung vor dem Wechsel der Trägerschaft ausdrücklich zugelassen hat. Ist der Träger der Schule eine natürliche Person, so besteht die Genehmigung noch sechs Monate nach deren Tod fort; die Schulaufsichtsbehörde kann diese Frist auf Antrag der Schule verlängern. In allen übrigen Fällen erlischt die Genehmigung, wenn der Träger der Schule wechselt.

15.) Zeitlicher Ablauf Genehmigungsverfahren

- § 2 Abs. 1-3 SchifT-VO LSA¹³:

(1) Die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Ersatzschule ist beim Landesschulamt schriftlich zu beantragen. Der vollständige Antrag mit den Angaben und den Unterlagen gemäß den Absätzen 4 und 5 ist bei allgemeinbildenden Ersatzschulen bis zum 1. Januar eines Jahres einzureichen. Die Genehmigung zur Errichtung einer Gemeinschaftsschule gemäß § 5b Abs. 4 des Schulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt ist bis zum 1. November eines Jahres zu beantragen. Bei berufsbildenden Schulen ist der vollständige Antrag mit den Unterlagen gemäß den Absätzen 4 und 5 acht Monate vor dem geplanten Beginn des Schulbetriebes einzureichen. Soweit die Angaben gemäß Absatz 4 Nr. 4 und die Vorlage der Unterlagen gemäß Absatz 5 Nr. 2 nicht möglich sind, können in begründeten Einzelfällen diese Unterlagen nachgereicht werden.

(2) Über den Antrag auf Genehmigung zur Errichtung einer allgemeinbildenden Ersatzschule entscheidet das Landesschulamt bis zum 1. Juni eines Jahres. Für den berufsbildenden Bereich entscheidet das Landesschulamt innerhalb von sechs Monaten nach Eingang des vollständigen Antrages. Die Bestätigung über die Anerkennung eines besonderen pädagogischen Interesses für die Errichtung einer Grundschule erfolgt durch die oberste Schulbehörde.

(3) Der Antragsteller erhält nach Eingang der Unterlagen auf Genehmigung zur Errichtung einer Ersatzschule eine Eingangsbestätigung. Im allgemeinbildenden Bereich erhält er innerhalb von zwei Monaten eine Information über den Stand des Genehmigungsverfahrens. Der Antragsteller im berufsbildenden Bereich erhält innerhalb von drei Monaten eine Information über den Stand des Ge-

nehmungsverfahrens. Insbesondere erfolgt ein Hinweis auf unvollständige Unterlagen und noch fehlende Genehmigungsvoraussetzungen. Der Antragsteller hat die Antragsunterlagen innerhalb von sechs Wochen zu vervollständigen. In begründeten Ausnahmefällen ist eine Verlängerung der Frist möglich.

16.) Widerruf/Erlöschen der Ersatzschulgenehmigung

- § 6 ThürSchfTG³:

1) Die Genehmigung einer Ersatzschule ist zu widerrufen, wenn durch den Betrieb der Ersatzschule die verfassungsmäßige Ordnung missachtet wird oder die Voraussetzungen nach § 5 Abs. 1 bis 4 nicht mehr gegeben sind.

(2) Die Genehmigung einer Ersatzschule erlischt, wenn

- 1) die Schule nicht spätestens zum zweiten Schuljahresbeginn nach Zustellung des Genehmigungsbescheids eröffnet,
- 2) der Betrieb aufgegeben wird,
- 3) der Schulbetrieb ohne Zustimmung der Schulaufsichtsbehörde ein Jahr lang unterbrochen wird oder eine Bedingung nach § 5 Abs. 8 in der festgesetzten Frist nicht erfüllt wurde.

Die Schulaufsichtsbehörde kann auf Antrag eine Zustimmung zu einer vorübergehenden Unterbrechung des Schulbetriebs für bis zu drei Schuljahre erteilen. Wird der Schulbetrieb nach einer dreijährigen Unterbrechung nicht wieder aufgenommen, erlischt die Genehmigung der Ersatzschule. Im Fall des Satzes 1 Nr. 4 erlischt die Genehmigung zum Ablauf des Schuljahres.

(3) Die Genehmigung einer Ersatzschule erlischt, wenn ein Wechsel in der Trägerschaft eintritt. Das gilt nicht, wenn der Wechsel vor der Übertragung nach § 5 Abs. 7 ausdrücklich genehmigt wurde.

(4) Die Festlegungen nach den Absätzen 1 und 2 gelten für das Erlöschen und den Widerruf der Genehmigung einer Schulform, eines Bildungsganges beziehungsweise einer Fachrichtung entsprechend.

- § 16 Abs. 5a SchulG-LSA¹⁰:

(5a) Die Genehmigung einer Ersatzschule erlischt, wenn die Schule geschlossen wird oder der Schulbetrieb zwei Jahre geruht hat. Dies gilt auch, wenn eine Ersatzschule nicht innerhalb eines Jahres ab dem genehmigten Zeitpunkt der Errichtung eröffnet wird. Die oberste Schulbehörde kann auf Antrag des Schulträgers die in Satz 2 genannte Frist verlängern, wenn ein wichtiger Grund vorliegt.

D. Finanzhilfe/Wartefrist

17.) Finanzhilfeshöhe

- § 105 Abs. 1+2 SchulG NRW²:

(1) Genehmigte Ersatzschulen haben Anspruch auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen Zuschüsse des Landes (Artikel 8 Abs. 4 Satz 3 der Landesverfassung) nach näherer Bestimmung dieses Abschnitts. Erforderlich sind insbesondere Zuschüsse zu den fortdauernden Personal- und Sachausgaben. Ausgaben dürfen grundsätzlich nur in Höhe der Aufwendungen vergleichbarer öffentlicher Schulen anerkannt werden.

(2) Das Land gewährt Schulträgern auf Antrag Zuschüsse zur Sicherung der Dienstbezüge und zur Altersversorgung des lehrenden Personals, zu den Vergütungen des Verwaltungs- und Hauspersonals, zu den fortdauernden Sachausgaben, für Bauinvestitionen sowie zur angemessenen Abgeltung des Aufwands für die Bereitstellung der Schuleinrichtung und der Schulgebäude und -räume.

- § 106 Abs. 1+2 SchulG NRW²:

(1) Die erforderlichen Landeszuschüsse werden den Schulträgern nach Maßgabe der nachstehenden Vorschriften entweder auf der Grundlage der tatsächlichen Ausgaben oder diesen Rechnung tragenden Kostenpauschalen gewährt. Die Zuschüsse bemessen sich mit Ausnahme der Kostenpauschalen nach dem Haushaltsfehlbetrag der Ersatzschule. Als Haushaltsfehlbetrag gilt der Betrag, um den bei Rechnungsabschluss die fort-dauernden Ausgaben höher als die fortdauernden Einnahmen der Schule sind.

(2) Nach den tatsächlichen Ausgaben zu bezuschussen sind

1) an Personalkosten

- a.) die Dienstbezüge der Lehrerinnen und Lehrer und des sonstigen pädagogischen Personals, begrenzt auf den Stellenumfang, der zur Erteilung des lehrplanmäßigen Unterrichts (§ 107 Abs. 1) erforderlich ist, sowie
- b.) die für das erforderliche pädagogische Personal anfallenden Aufwendungen für Beihilfe, Unfallfürsorge, Altersversorgung sowie die Beiträge zur Sozialversicherung,

2) an Sachkosten

- a.) die gesetzlich vorgesehenen Umlagen und Ausgleichsabgaben einschließlich von Beiträgen zur Berufsgenossenschaft, die der Schulträger als Arbeitgeber für das pädagogische Personal und das Verwaltungs- und Hauspersonal abzuführen hat,
- b.) Gerichts-, Sachverständigen- und ähnliche Kosten einschließlich der Kosten ärztlicher Untersuchungen der Schülerinnen und Schüler, soweit landesseitig veranlasst,
- c.) die Kosten der Lernmittelfreiheit und die Schülerfahrkosten,
- d.) die ortsüblich angemessene Miete oder Pacht für die Bereitstellung der Schulgebäude und -räume sowie
- e.) Aufwendungen für Bauinvestitionen nach Maßgabe des § 110.

- § 20 Abs. 3 PrivSchG HB¹⁷:

(3) Der Zuschuss wird entsprechend der Entwicklung der Schülerkostensätze angepasst. Grundlage für die Berechnung des Schülerkostensatzes ist das Berechnungsschema der Ausgaben pro Schülerinnen und Schüler des Statistischen Bundesamtes. Der Schülerkostensatz wird jeweils zum 1. März eines Jahres für das folgende Schuljahr festgesetzt.

18.) (Rückwirkende) Zuschüsse während der Wartefrist

- § 13 Abs. 3 SächsFrTrSchulG¹:

(3) Der volle Zuschuss wird erstmals nach Ablauf einer dreijährigen Wartefrist gewährt. Für die Zeit der Wartefrist wird ein Zuschuss in Höhe von 80 Prozent des vollen Zuschusses gewährt. Jede Genehmigung gemäß § 4 Absatz 2 begründet eine eigene Wartefrist. Lagen bis zum Ablauf der Wartefrist die Genehmigungsvoraussetzungen nicht durchgängig vor oder wurde der Schulbetrieb unterbrochen, verlängert sich die Wartefrist um den entsprechenden Zeitraum. Die Wartefrist verlängert sich auch um den Zeitraum einer Bezuschussung oder Unterstützung gemäß Absatz 2. Die Schulaufsichtsbehörde kann im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel von der Wartefrist absehen, wenn aufgrund der Aufnahme des Schulbetriebs eine entsprechende Schule in öffentlicher Trägerschaft nicht eingerichtet wird.

- § 28 Abs. 3 PrivSchG Saar⁴:

(3) Bis zur Anerkennung hat der Träger einer Ersatzschule einen Anspruch auf staatliche Finanzhilfe in Höhe von 25 v.H. der fortdauernden Ausgaben der Ersatzschule. Nach der Anerkennung hat der Träger einen Erstattungsanspruch in Höhe von weiteren 25 v.H. der fortdauernden Ausgaben der Ersatzschule, die seit der Genehmigung bis zur Anerkennung entstanden sind.

- § 1 Abs. 2 ESchFG HS⁸:

(2) Die Finanzierung beginnt drei Jahre nach Genehmigung der Ersatzschule, wenn der Unterrichtsbetrieb ohne Unterbrechungen stattgefunden hat und im Anschluss daran fortgeführt wird. Für die ersten drei Jahre des Unterrichtsbetriebs wird rückwirkend eine Finanzhilfe in Höhe von 50 Prozent der in der Wartezeit entgangenen Zuschüsse in zehn gleichen Jahresraten gewährt.

- Art. 31 Abs. 6 S. 1+2 BaySchFG⁹:

(6) Leistungen nach den Absätzen 1 und 2 werden erst gewährt, wenn die Schule zumindest zwei Jahre ohne wesentliche schulaufsichtliche Beanstandungen bestanden hat. Bis dahin beschränken sich die Leistungen auf 65 v.H. der Leistungen nach Absatz 1. Sätze 1 und 2 gelten entsprechend, wenn eine bereits bestehende Grundschule um eine Mittelschulstufe oder eine bereits bestehende Mittelschule um eine Grundschulstufe erweitert wird, sowie für genehmigte Außenstellen.

19.) Zuschüsse für genehmigte Ersatzschulen

- § 101 Abs. 1 SchulG BE¹⁸:

(1) Das Land Berlin stellt den Trägern von genehmigten Ersatzschulen zweckgebundene Zuschüsse nach Maßgabe der folgenden Absätze zur Verfügung.

20.) „Bewährte-Träger-Regelung“; Ausnahmen von Wartefrist

- § 149 Abs. 2 S. 2 NSchG⁶:

Wird das Unterrichtsangebot der Ersatzschule eines finanzhilfeberechtigten Trägers lediglich um einen Schulzweig einer anderen Schulform, eine andere Förderschulart, eine andere Schulform einer schon vorhandenen Fachrichtung oder um eine Fachrichtung einer Schulform erweitert, die bereits in einer verwandten Fachrichtung geführt wird, so gewährt das Land die Finanzhilfe bezüglich des erweiterten Angebotes auf Antrag bereits nach Ablauf eines Jahres nach der Genehmigung für das erweiterte Angebot nach § 143.

- § 1 Abs. 3 ESchFG HS⁸:

(3) Erweitert ein Träger eine zuschussberechtigte Ersatzschule am gleichen Schulstandort um eine weitere Schulform oder -stufe, so wird der Zuschuss für die neue Schulform oder -stufe mit dem Beginn des Jahres gewährt, das auf die Genehmigung der neuen Schulform oder -stufe folgt.

- § 123 Abs. 1 S. 2 Bbg SchulG¹⁵:

Führt eine berufliche Ersatzschule bereits anerkannte Bildungsgänge, Berufe oder Fachrichtungen, kann das für Schule zuständige Ministerium bestimmen, dass künftig genehmigte weitere Bildungsgänge, Berufe oder Fachrichtungen ohne gesondertes Verfahren anerkannt werden.

- § 124 Abs. 2 S. 2 Bbg SchulG¹⁵:

Diese Wartefrist wird um ein Jahr verkürzt, wenn der Schulträger im Land Brandenburg bereits einen Betriebskostenzuschuss für eine staatlich anerkannte Ersatzschule erhält und das für Schule zuständige Ministerium den erfolgreichen Aufbau der neuen Schule für gesichert hält.

- § 14 Abs. 3 HmbSfTG¹⁶:

(3) Von der Einhaltung einer Wartefrist kann abgesehen werden, wenn

- 1.) der Träger ohne wesentliche Änderungen der für die Genehmigung nach § 6 maßgebenden Verhältnisse eine Ersatzschule übernimmt, für die Finanzhilfe geleistet wird,
- 2.) der Träger eine Ersatzschule errichtet, die einer bestehenden Ersatzschule entspricht, und für die Finanzhilfe geleistet wird,
- 3.) der Träger eine Sonderschule errichtet oder
- 4.) infolge des Betriebs der Ersatzschule die Einrichtung einer entsprechenden staatlichen Schule nicht erforderlich ist.

- § 101 Abs. 7 SchulG BE¹⁸:

(7) Abweichend von der Wartefrist werden Ersatzschulen die in Absatz 2 Satz 1 vorgesehenen Zuschüsse für die betreffende Schulart gewährt, wenn der Schulträger im Land Berlin bereits einen Zuschuss für eine ohne wesentliche Beanstandungen geführte staatlich anerkannte Ersatzschule derselben Schulart erhält und die Schulaufsichtsbehörde den erfolgreichen Aufbau der neuen Schule

für gesichert hält; bei beruflichen Ersatzschulen muss der neu genehmigte Bildungsgang darüber hinaus dem einschlägigen Berufsfeld zugeordnet werden können. Der Zuschuss wird von dem Zeitpunkt an gewährt, für den die Schulaufsichtsbehörde die nach Satz 1 erforderlichen Festlegungen trifft, frühestens vom Zeitpunkt der Eröffnung der neuen Schule an. Die nach Absatz 2 Satz 1 vorgesehenen Zuschüsse werden für die Zeit des Aufbaus um 15 Prozent gekürzt. Findet in einem Zeitraum, der die doppelte Dauer der jeweiligen Wartefrist umfasst, ein Schulträgerwechsel statt, ist der bisherige Schulträger verpflichtet, die abweichend von der Wartefrist gewährten Zuschüsse zurückzuzahlen. Sofern Religionsgemeinschaften, die in der Zeit des Nationalsozialismus Schulen im Bereich des Landes Berlin unterhalten hatten und zur Einstellung des Schulbetriebs gezwungen worden waren, eine Schule eröffnen, erhalten sie einen Zuschuss nach Satz 1.

21.) Finanzhilfeberechnung: Definition Jahresentgelt

- § 14 Abs. 3 S. 2 SächsFrTrSchulG¹:

Das Jahresentgelt ist das im jeweils vorangegangenen Schuljahr für Lehrkräfte einschließlich Schulleiter an Schulen in öffentlicher Trägerschaft im Freistaat Sachsen gezahlte durchschnittliche Bruttoentgelt zuzüglich der pauschalierten Arbeitgeberanteile zu den Zweigen der Sozialversicherungen sowie zur Zusatzversorgung an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder; berücksichtigt werden die angestellten und beamteten Lehrkräfte in der jeweiligen Schulart; dabei werden die an Schulen in öffentlicher Trägerschaft im Freistaat Sachsen geltenden Entgeltgruppen und die den geltenden Besoldungsgruppen entsprechenden Entgeltgruppen herangezogen. Für die Schularten im berufsbildenden Bereich wird nur ein Jahresentgelt errechnet.

22.) Schulgeldhöhe

- § 6 ESchFG HS⁸:

Privatrechtliche Vereinbarungen über eine Vergütung für den Besuch von Ersatzschulen werden durch dieses Gesetz nicht ausgeschlossen.

23.) Zuschuss je Schüler/in

- § 14 Abs. 2 S. 1 + Nr. 1 SächsFrTrSchulG¹:

(2) Ein Schülerausgabensatz wird für jeden Schüler gewährt, der an der Schule beschult wird. Dabei gelten folgende Maßgaben:

1. Ein Schüler wird beschult, wenn er am maßgeblichen Stichtag aufgrund eines Vertragsverhältnisses am Unterricht teilnimmt oder entschuldigt nicht teilnimmt. Ist das Vertragsverhältnis am Stichtag bereits gekündigt und hat der Schüler den Schulbesuch am Stichtag bereits endgültig beendet oder abgebrochen, gilt er nicht als beschult.

- § 119 Abs. 4 S. 1-3 SchulG S-H⁷:

(4) Für die Berechnung des Zuschusses nach Absatz 1 ist die Jahresdurchschnittszahl der Schülerinnen und Schüler der Ersatzschulen mit dem nach §§ 121 und 122 jeweils maßgeblichen Anteil des Schülerkostensatzes zu multiplizieren. Die Durchschnittszahl wird nach der am 1. jedes Monats vorhandenen Zahl der Schülerinnen und Schüler errechnet. Die Ersatzschulen sind zu entsprechenden Auskünften und Nachweisen verpflichtet.

24.) Finanzhilfe für Gemeinsamen Unterricht

- § 14 Abs. 2 Nr. 4 SächsFrTrSchulG¹:

(2) Ein Schülerausgabensatz wird für jeden Schüler gewährt, der an der Schule beschult wird. Dabei gelten folgende Maßgaben:

4. Für einen mehrfachbehinderten oder schwerstmehrfachbehinderten Schüler einer Förderschule erhöht sich der gemäß Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und gegebenenfalls der gemäß Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 zu gewährende Teilbetrag für zusätzliche pädagogisch notwendige Leistungen nach Maßgabe von Art und Umfang der Behinderung um bis zu 100 Prozent; die Schulaufsichtsbehörde stellt die Mehrfachbehinderung oder Schwerstmehrfachbehinderung aufgrund fachlicher Gutachten fest und bestimmt den Erhöhungsprozentsatz.

- § 14 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 SächsFrTrSchulG¹:

(2) Ein Schülerausgabensatz wird für jeden Schüler gewährt, der an der Schule beschult wird. Dabei gelten folgende Maßgaben:

5. Für einen Schüler mit durch die Schulaufsichtsbehörde festgestelltem sonderpädagogischen Förderbedarf, der an einer allgemeinbildenden Schule mit Zustimmung der Schulaufsichtsbehörde inklusiv unterrichtet wird, erhält der Schulträger den Schülerausgabensatz oder den nach Nummer 4 erhöhten Schülerausgabensatz des Förderschultyps, den der Schüler ohne inklusive Unterrichtung besuchen würde; dies gilt ab dem Zeitpunkt, für den die Schulaufsichtsbehörde das Vorliegen der personellen, sächlichen und pädagogischen Voraussetzungen für die inklusive Unterrichtung feststellt.

- § 18 Abs. 3 ThürSchfTG³:

(3) Für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im gemeinsamen Unterricht sind die Schülerkostenjahresbeträge maßgebend, die für Schüler mit den jeweiligen sonderpädagogischen Förderschwerpunkten nach Anlage 1 Nr. 1 Buchstabe d an vergleichbaren Förderschulen zugrunde gelegt werden.

- § 128 Abs. 2 S. 3 SchulG M-V¹⁴:

Zu den Personalausgaben für sonderpädagogischen Förderbedarf oder inklusive Beschulung und besondere pädagogische Angebote gehören ausschließlich solche für

1. den Gemeinsamen Unterricht (GU) im jeweiligen Förderschwerpunkt,
2. Lese- und Rechtschreibschwäche/Dyskalkulie,
3. den Einzelunterricht bei Verhaltensstörungen,
4. die Hochbegabtenförderung,
5. die Ganztagschulen des Sekundarbereichs I,
6. die Sportgymnasien,

7. die Musikgymnasien und
8. inklusiven Unterricht.

25.) Finanzhilfe für Waldorf-, Gemeinschafts- und Gesamtschulen

- § 19 ThürSchfTG³:
 - (1) Waldorfschulen wird für die Klassenstufen 1 bis 4 staatliche Finanzhilfe wie für Schüler der Grundschule, für die Klassenstufen 5 bis 12 staatliche Finanzhilfe wie für Schüler der Regelschule und für die Klassenstufe 13 staatliche Finanzhilfe wie für Schüler des Gymnasiums gewährt.
 - (2) Für Gemeinschaftsschulen gelten die Regelungen des Absatzes 1 bei den Klassenstufen 1 bis 10 entsprechend. Für die Klassenstufen 11 und 12 wird die staatliche Finanzhilfe wie für Schüler des Gymnasiums gewährt.
 - (3) Integrierten Gesamtschulen wird für die Klassenstufen 5 bis 10 staatliche Finanzhilfe wie für Schüler der Regelschule und für die Klassenstufen 11 bis 13 staatliche Finanzhilfe wie für Schüler des Gymnasiums gewährt.

26.) Sachkostenzuschuss

- § 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG¹:
 - (5) Die Sachausgaben gemäß Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 betragen im Schuljahr 2015/2016 je Schüler
 1. einer Grundschule: 1.349 Euro;
 2. einer allgemeinbildenden Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Sehen: 3.324 Euro;
 3. einer allgemeinbildenden Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Hören: 3.388 Euro;
 4. einer allgemeinbildenden Förderschule mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung: 5.314 Euro;
 5. einer allgemeinbildenden Förderschule mit dem Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung: 6.926 Euro;
 6. einer allgemeinbildenden Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Lernen: 2.287 Euro;
 7. einer allgemeinbildenden Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Sprache: 2.107 Euro;
 8. einer allgemeinbildenden Förderschule mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung: 3.073 Euro;
 9. einer Klinik- und Krankenhausschule: 899 Euro;
 10. einer Oberschule: 1.442 Euro;
 11. eines Gymnasiums: 1.422 Euro;

12. einer berufsbildenden Schule in Vollzeit, außer berufsbildender Förderschule: 1.303 Euro; für das Berufliche Gymnasium erhöht sich dieser Betrag auf 1.344 Euro, für die einjährige Fachoberschule auf 1.374 Euro und für die zweijährige Fachoberschule auf 1.339 Euro;
13. einer berufsbildenden Schule in Teilzeit, außer berufsbildender Förderschule: 569 Euro;
14. einer berufsbildenden Förderschule in Vollzeit, außer berufsbildende Förderschulen für Blinde und Sehbehinderte sowie für Hörgeschädigte: 1.856 Euro;
15. einer berufsbildenden Förderschule in Teilzeit, außer berufsbildende Förderschulen für Blinde und Sehbehinderte sowie für Hörgeschädigte: 790 Euro;
16. einer berufsbildenden Förderschule für Blinde und Sehbehinderte in Vollzeit: 3.324 Euro; in Teilzeit reduziert sich dieser Betrag auf 1.377 Euro;
17. einer berufsbildenden Förderschule für Hörgeschädigte in Vollzeit: 3.388 Euro; in Teilzeit reduziert sich dieser Betrag auf 1.403 Euro;
18. einer Abendoberschule: 640 Euro;
19. eines Abendgymnasiums: 915 Euro;
20. eines Kollegs: 753 Euro.

Die Beträge werden durch das Staatsministerium für Kultus schuljährlich jeweils ab 1. August anhand des durch das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen ermittelten Verbraucherpreisindex zur Steigerung der Verbraucherpreise angepasst, wobei die Jahresteuerrate von Juni des vorangegangenen Jahres bis Juni des laufenden Jahres zugrunde gelegt wird. Es wird auf volle Eurobeträge gerundet.

- § 121 Abs. 4 S. 1 SchulG S-H⁷:

(4) Bei den Sachkosten werden die im Jahr 2010 im Landesdurchschnitt ermittelten Kosten (§ 48 Abs. 1 Satz 2) für eine Schülerin und einen Schüler der jeweiligen Schulart zu Grunde gelegt, die beginnend mit dem Bewilligungszeitraum 2014 einmalig um 4,1 % und sodann jährlich um den Prozentsatz zu erhöhen sind, der der vom Statistischen Bundesamt festgestellten Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex in dem Jahr entspricht, das dem Bewilligungszeitraum um zwei Jahre vorausgeht.

- § 124a Abs. 5 BbgSchulG¹⁵:

(5) Der Zuschlagsfaktor für Sachkosten wird auf 1,25 festgelegt.

27.) Lernmittelkosten

- § 24 ThürSchfTG³:

Zuschüsse zu den Lernmittelkosten werden den Schülern an Ersatzschulen und staatlich anerkannten Ergänzungsschulen, an denen die Schulpflicht erfüllt werden kann, in gleicher Höhe und nach den gleichen Grundsätzen gewährt wie den Schülern an staatlichen Schulen.

28.) Baukostenzuschüsse

- § 31a + § 32a Abs. 2 PrivSchG Saar⁴:

(1) Die für schulaufsichtlich genehmigte Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von anerkannten Schulen in freier Trägerschaft der Sekundarbereiche I und II - ausgenommen Berufsschuleinrichtungen für Behinderte - seit der Anerkennung aufgewandten notwendigen Kosten werden vom Land mit 50 v.H. ersetzt. Dies gilt nicht, wenn die Baumaßnahme nicht erforderlich war, weil geeigneter Schulraum in leerstehenden öffentlichen Schulen zur Verfügung stand.

(2) Nach der Anerkennung hat der Träger einer Ersatzschule einen Erstattungsanspruch in Höhe von 50 v.H., wie er sich für den in § 18 Absatz 1 Satz 2 beziehungsweise Satz 3 genannten Zeitraum bei sofortiger Anerkennung ergeben hätte.

(3) Die Absätze 1 und 2 finden auf die Ersatzschulen besonderer pädagogischer Prägung (§ 5 Absatz 1 Buchstabe b) für die entsprechenden Klassenstufen des Sekundarbereichs Anwendung.

(2) Die für schulaufsichtlich genehmigte Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von anerkannten privaten Grundschulen und Förderschulen - ausgenommen Berufsschuleinrichtungen für Behinderte - seit der Anerkennung aufgewandten notwendigen Kosten werden vom Land mit 80 v.H. ersetzt. Dies gilt nicht, wenn die Baumaßnahme nicht erforderlich war, weil geeigneter Schulraum in leerstehenden öffentlichen Schulen zur Verfügung stand. § 31a Absatz 2 gilt entsprechend.

- Art. 32 Abs. 1 S. 6-9 BaySchFG⁹:

(1) Für notwendige und schulaufsichtlich genehmigte Baumaßnahmen erhält der Schulträger einen Zuschuss in Höhe von 60 v. H. der förderfähigen Kosten, soweit diese mehr als 25 000 betragen. Es können die Kosten als förderfähig anerkannt werden, die bei kommunalen Schulbaumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich als förderfähiger Aufwand gelten. Der Zeitpunkt der Ersatzleistungen für Baukosten richtet sich nach den im Staatshaushalt ausgebrachten Mitteln. Der Staat hat Anspruch auf Wertausgleich, wenn die nach Satz 5 geförderte Baumaßnahme nicht mehr den Zwecken einer privaten Grundschule oder Mittelschule dient.

(3) Bei staatlich anerkannten Grundschulen und Mittelschulen erhöht sich der Zuschusssatz für notwendige Baumaßnahmen nach Abs. 1 Satz 5 auf 70 v. H.

29.) Beteiligung an öffentl. Investitionsförderprogrammen

- § 18a Abs. 6 SchulG-LSA¹⁰:

(6) Ersatzschulen sind an Investitionsförderprogrammen für öffentliche Schulen angemessen zu beteiligen.

30.) Beförderungs- und Erstattungspflicht beim Besuch einer Ersatzschule von besonderer pädagogischer Bedeutung

- § 141 Abs. 3 S. 2 NSchG⁶:

(2) Wenn eine Ersatzschule von besonderer pädagogischer Bedeutung besucht wird, besteht die Beförderungs- oder Erstattungspflicht (§ 114 Abs. 3) für den Weg zur nächsten entsprechenden Ersatzschule von besonderer pädagogischer Bedeutung mit dem gewünschten Bildungsgang.

31.) Schülerkostenvergleichsbericht

- § 18a Abs. 1-7; 10-11 PSchG B-W⁵:

(1) Die Kosten des öffentlichen Schulwesens werden nach dem Bruttokostenmodell errechnet. Hierfür werden die Kosten des Landes und der Schulträger für öffentliche Schulen nach Absatz 2 bis 13 erfasst (Bruttokosten). Die Landesregierung legt dem Landtag, differenziert nach den in § 18 Abs. 2 genannten Schulen, im Abstand von jeweils drei Jahren, erstmals im Jahr 2006, Berechnungen über die Kosten des öffentlichen Schulwesens vor. Die Bruttokosten werden den jeweiligen Zuschüssen der jeweils entsprechenden Schulen nach § 18 Abs. 2 gegenübergestellt (Kostendeckungsgrad). Die sonstigen Leistungen des Landes für diese Schulen sind zusätzlich darzustellen.

(2) Als die im öffentlichen Schulwesen entstehenden Kosten im Sinne von Absatz 1 gelten die auf einen Schüler bezogenen Kosten des Landes und der kommunalen Schulträger. Die Kosten sind aus den jeweiligen Haushaltsrechnungen, bezogen auf das Kalenderjahr, zu ermitteln.

(3) Schülerzahlen sowie Zahlen über Unterricht sind den amtlichen Statistiken zu entnehmen. Soweit keine amtliche Statistik geführt wird, sind Erhebungen der zuständigen Behörden zugrunde zu legen.

(4) Soweit notwendige Differenzierungen nicht aus amtlichen oder sonstigen Statistiken entnommen werden können, erfolgen sie nach billigem Ermessen. Können unmittelbare Berechnungen nicht oder nur mit unververtretbarem Aufwand vorgenommen werden, erfolgt die Berechnung in pauschalierter Form.

(5) Innerhalb der Berechnungsvorgänge werden Ergebnisse gerundet.

(6) Kosten des Landes im Sinne von Absatz 2 sind:

1. Bezüge der beamteten und Arbeitgebergesamtkosten der angestellten Lehrkräfte des Landes;
2. Arbeitgebergesamtkosten für Hilfsunterricht und Lehraufträge;
3. Vergütungen des Landes an die Kirchen für die Erteilung von Religionsunterricht;
4. Kosten der Schulaufsichtsbehörden und des Landesinstituts für Schulentwicklung nach den jeweiligen Kapiteln in der Haushaltsrechnung des Landes sowie die pauschalierten Raumkosten der vorgenannten Einrichtungen, die sich aus der jeweils geltenden VwV-Kostenfestlegung ergeben, wobei Teilzeitkräfte in Vollzeitkräfte umgerechnet werden;

5. der pauschale Zuschlag für die Versorgung der beamteten Lehrkräfte und der Beamten der Schulaufsichtsbehörden und des Landesinstituts für Schulentwicklung in der in den jeweils geltenden Verwaltungsvorschriften des Finanzministeriums zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (VwV Haushaltsvollzug) festgesetzten Höhe;
6. anteilige Kosten des Landesamts für Besoldung und Versorgung für die Festsetzung der Bezüge, Vergütungen und Beihilfen für Lehrkräfte und Beschäftigte der in Nummer 4 genannten Einrichtungen;
7. Beihilfen an die beamteten Lehrkräfte und die Beamten der in Nummer 4 genannten Einrichtungen in pauschalierter Form nach der jeweils geltenden VwV-Kostenfestlegung;
8. Kosten der beruflichen Weiterqualifizierung der Bediensteten und der beruflichen Weiterqualifizierung von Lehrkräften sowie Kosten für die Landesakademie für Fortbildung und Personalentwicklung an Schulen, für das Landesinstitut für Schulsport und für die Akademie Schloss Rotenfels;
9. Kosten für Fürsorgemaßnahmen, Kosten für Bildungsinformation und Öffentlichkeitsarbeit, Abfindungen und Übergangsgelder für Arbeitnehmer, Jubiläumsgaben und -zuwendungen für Beamte und Arbeitnehmer, Aufwendungen für Haupt- und Bezirkspersonalräte sowie Haupt- und Bezirksvertrauensleute der Schwerbehinderten, Erstattung von Bezügen durch Träger von Weiterbildungseinrichtungen, Aufwendungen für außerunterrichtliche Veranstaltungen, Förderung der musisch-kulturellen Erziehung an den Schulen, Kosten für Maßnahmen zur Schul- und Bildungsplanreform, zur Fortentwicklung von Ausbildungs- und Prüfungsordnungen sowie Zuwendungen zum laufenden Schulbetrieb von Ganztagschulen, Kosten der Mitwirkung der Eltern und Schüler an Angelegenheiten der Schule und für den Landesschulbeirat, Kosten der Förderung des Lehrer- und Assistentenaustausches und der Schulpartnerschaften mit Auslandsschulen, Kosten für die Durchführung des internationalen Schüleraustausches, Kosten für die Förderung des Schulbauernhofs, Kosten für die Bildungsplanung und überregionale Angelegenheiten, Kosten für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht, Kosten beziehungsweise Abschreibungen für die Beschaffung von Geräten zur Nachrichtenübermittlung (Pager) im Krisenfall, soweit diese vom Land getragen werden, Kosten für Präventionsmaßnahmen an Schulen.

Von den Kosten des Kultusministeriums nach Satz 1 Nr. 4 bleibt ein Anteil in Höhe von 10 vom Hundert unberücksichtigt. Von den sich aus Satz 1 Nr. 4 bis 7 und Satz 2 ergebenden Kosten der Schulaufsichtsbehörden und des Landesinstituts für Schulentwicklung sowie von den Kosten nach Nummer 8 wird ein Anteil in Höhe von 95,5 vom Hundert für öffentliche Schulen berücksichtigt. Die sich aus Satz 1 Nr. 4 bis 9 ergebenden Kosten der Schulaufsichtsbehörden und des Landesinstituts für Schulentwicklung werden nach den Anteilen der Schüler auf die Schularten aufgeteilt.

(7) Kosten der kommunalen Schulträger im Sinne von Absatz 2 sind:

1. Personalausgaben;
2. Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen;
3. Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens;
4. Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände;

5. Mieten und Pachten;
6. Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen;
7. Haltung von Fahrzeugen;
8. Lehr- und Unterrichtsmittel, Lernmittel;
9. weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben;
10. Steuern, Versicherungen, Schadensfälle, Sonderabgaben;
11. Geschäftsausgaben sowie weitere allgemeine sächliche Ausgaben;
12. Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens;
13. Innere Verrechnungen;
14. Kosten nach Nummer 1 bis 13 der Schulverwaltungsämter;
15. Betriebskosten (Verbindungsentgelte) für Geräte zur Nachrichtenübermittlung (Pager) im Krisenfall an öffentlichen Schulen.

(10) Für die Erstellung der Kostenberechnung sind die jeweils zum Zeitpunkt der Berechnung aktuell vorliegenden Haushaltsrechnungen des Landes und der kommunalen Schulträger auszuwerten. Soweit diese nicht aus dem gleichen Haushaltsjahr vorliegen, können für die Kosten des Landes und der kommunalen Schulträger verschiedene Haushaltsjahre zugrunde gelegt werden.

(11) Die Kosten der öffentlichen Schulen, die ihre Entsprechung in den in § 18 Abs. 2 genannten Schulen finden, sind je Schüler zu ermitteln. Hierbei sind die Kosten des Kalenderjahres (Absatz 6 bis 9) durch die Schülerzahl des entsprechenden Kalenderjahres zu teilen. Die Schülerzahl eines Kalenderjahres setzt sich zu sieben Zwölfteln aus der Schülerzahl des im Vorjahr beginnenden Schuljahres und zu fünf Zwölfteln des im Erhebungsjahr beginnenden Schuljahres zusammen. Teilzeitschüler der beruflichen Schulen sind im Verhältnis 1 zu 2,5 in Vollzeitschüler umzurechnen.

- § 18g SchulG-LSA¹⁰:

Dem Landtag ist einmal je Wahlperiode durch die Landesregierung ein Bericht vorzulegen, in dem - differenziert nach den einzelnen Schulformen - die im öffentlichen Schulwesen tatsächlich entstehenden Kosten den aufgrund der Regelungen dieses Gesetzes jeweils entsprechenden Finanzhilfebeiträgen für Schulen in freier Trägerschaft gegenübergestellt sind.

32.) Finanzhilfeverwendungsnachweis

- § 16 SächsFrTrSchulG¹:

Träger von Schulen, für die Zuschüsse beantragt werden, sind verpflichtet, dem Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen auf Anforderung für Zwecke der Überprüfung gemäß § 14 Absatz 6 in regelmäßigen Abständen Auskünfte zu den Einnahmen und Ausgaben für diese Schulen zu erteilen.

- § 30 PrivSchG Saar⁴:

Die staatliche Finanzhilfe ist zur Sicherung der Bezüge und der Altersversorgung der Lehrkräfte sowie der unterrichtlichen Leistungsfähigkeit der Schule zu verwenden.

Für freie Schulträger empfiehlt es sich daher – falls sie in ihren Arbeitsverträgen Vertragsstrafen wegen Vertragsbruchs vorsehen sollten – die konkrete Höhe der Vertragsstrafe von der Dauer des noch laufenden Arbeitsvertrages (also: Wie lange hätte Lehrkraft unter Einhaltung der Kündigungsfrist noch beim betroffenen Schulträger tätig sein müssen?) abhängig zu machen.

- § 123 Abs. 2 SchulG S-H⁷:

(2) Die Schulträger haben die Zuschüsse wirtschaftlich einzusetzen. Eine örtliche Prüfung der Schule durch die Bewilligungsbehörde oder den Landesrechnungshof bleibt vorbehalten.

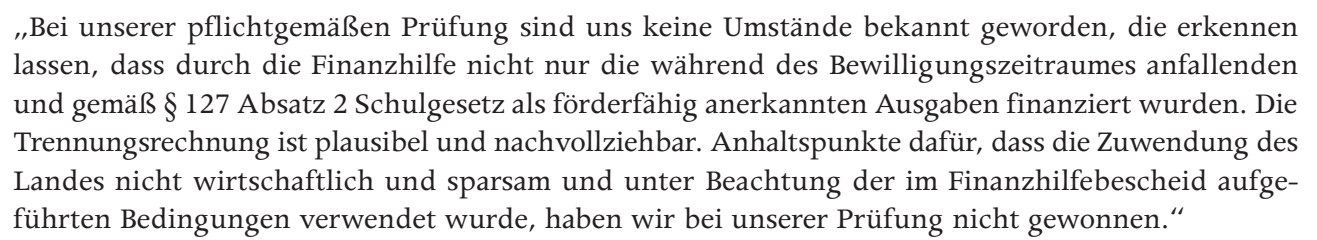
- § 127 Abs. 2-4 SchulG M-V¹⁴:

(2) Das Land gewährt den Trägern von Ersatzschulen Finanzhilfe zu deren Ausgaben für schulische Zwecke mit Ausnahme der Sachkosten gemäß § 129. Die Träger der Ersatzschulen weisen bis zum 30. Juni (Eingang im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur) des Folgejahres nach dem Ende des Bewilligungszeitraumes durch die Vorlage eines Prüfvermerks eines Wirtschaftsprüfers beziehungsweise einer Wirtschaftsprüferin nach, dass die Finanzhilfe ausschließlich für schulische Zwecke entsprechend Satz 1 verwendet wurde. Auf Antrag kann das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur diese Frist bis zum 30. September des Folgejahres nach dem Ende des Bewilligungszeitraumes (Ausschlussfrist) verlängern. Kommt der Ersatzschulträger dieser Auflage nicht nach, kann ein Teilwiderruf in Höhe von bis zu 30 Prozent nach § 49 Absatz 3 Nummer 2 Landesverwaltungsverfahrensgesetz erfolgen. Im gegenseitigen Einvernehmen und mit Zustimmung der abgebenden Schule kann die Gewährung der Finanzhilfe ganz oder teilweise durch die Zuweisung von Lehrerinnen und Lehrern ersetzt werden.

(3) Für Ersatzschulträger, die nur in Geschäftsfeldern tätig sind, die dem Zuwendungszweck der Finanzhilfe entsprechen, ist der Prüfvermerk gemäß Absatz 2 Satz 2 mit folgendem Wortlaut zu erstellen:

„Bei unserer pflichtgemäßen Prüfung sind uns keine Umstände bekannt geworden, die erkennen lassen, dass durch die Finanzhilfe nicht nur die während des Bewilligungszeitraumes anfallenden und gemäß § 127 Absatz 2 Schulgesetz als förderfähig anerkannten Ausgaben finanziert wurden. Anhaltspunkte dafür, dass die Zuwendung des Landes nicht wirtschaftlich und sparsam und unter Beachtung der im Finanzhilfebescheid aufgeführten Bedingungen verwendet wurde, haben wir bei unserer Prüfung nicht gewonnen.“

(4) Für Ersatzschulträger, die nicht nur in Geschäftsfeldern tätig sind, die dem Zuwendungszweck der Finanzhilfe entsprechen, ist der Prüfvermerk gemäß Absatz 2 Satz 2 mit folgendem Wortlaut zu erstellen:



33.) Schulgeldfreiheit, Schulgeldersatz

- Art. 47 BaySchFG⁹:

(1) Ersatzschulen können Schulgeld erheben; Art. 96 BayEUG bleibt unberührt.

(2) Den Erziehungsberechtigten steht es frei, freiwillige Beiträge zur Verbesserung der Schulverhältnisse zu leisten.

(3) Für Schülerinnen und Schüler staatlich anerkannter Realschulen, Gymnasien, beruflicher Schulen und Schulen des Zweiten Bildungswegs ersetzt der Staat den Erziehungsberechtigten oder volljährigen Schülerinnen und Schülern das Schulgeld bis zum Betrag von 102,50 je Unterrichtsmonat.

(4) Für Schülerinnen und Schüler, die eine staatlich genehmigte Ersatzschule der in Art. 45 Abs. 1 und 2 genannten Art besuchen, ersetzt der Staat das Schulgeld bis zu 70 v.H. des Betrags nach Absatz 3.

(5) Schulgeldersatz wird nicht gewährt, wenn den Schülerinnen und Schülern im Rahmen einer anderweitigen öffentlichen Förderung das Schulgeld zu ersetzen ist.

34.) Leistungen bei Gewährung eines unentgeltlichen Schulbesuchs

- Art. 34a BaySchFG⁹:

(1) Der Schulträger erhält:

1. in Abweichung von Art. 33 Abs. 1 Satz 1 für den notwendigen Personalaufwand eine Vergütung nach den für das vergleichbare staatliche Personal ermittelten Entgeltgruppen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder nebst einem Zuschlag von 30 v. H., wobei ein pauschalisiertes Eintrittsalter

a.) von 28 Lebensjahren für Lehrkräfte und

b.) von 22 Lebensjahren für Personal im Sinn des Art. 60 BayEUG, für Pflegekräfte und für schulisches Verwaltungspersonal im Sinn von Art. 2 Abs. 2 angesetzt wird, sowie

2. in Abweichung von Art. 34 Satz 1 für den notwendigen Schulaufwand einheitlich einen Zuschuss in Höhe von 100 v. H. Voraussetzung ist, dass der Träger

1. an Verfahren zur schulbezogenen Budgetierung der Abrechnung des Schulaufwands, die von der Schulverwaltung angeboten werden, mitwirkt und

2. für alle Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf oder im Sinn des § 2 der Krankenhausschulordnung

a. den unentgeltlichen Besuch des Pflicht- und Wahlpflichtunterrichts sowie die unentgeltliche Teilnahme am schulischen Ganztagsangebot ermöglicht,

b. bei der Aufnahme und der Entlassung die für entsprechende öffentliche Schulen geltenden Vorschriften anwendet,

- c. auf den Zustimmungsvorbehalt nach Art. 43 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 BayEUG verzichtet und
- d. eine vorzeitige Entlassung des Schülers nur im Einvernehmen mit der Schulaufsichtsbehörde ausspricht.

(2) Soweit die Leistungen nach diesem Gesetz die tatsächlichen und notwendigen Aufwendungen für Schülerinnen und Schüler im Sinn des Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, die schulpflichtig sind oder sich an weiterführenden Förderschulen bis einschließlich Jahrgangsstufe 12 befinden, nicht decken, können auf Antrag zum Ausgleich besonderer Härten freiwillige pauschale Zuschüsse nach Maßgabe des Staatshaushalts gewährt werden. Aufwendungen im Sinn des Satzes 1 sind solche, die in Zusammenhang mit dem Betrieb, der Verwaltung und der Organisation der Schulen entstehen. Der Schulträger hat die Voraussetzungen nach diesem Absatz darzulegen und die zweckentsprechende Verwendung der Mittel zu bestätigen.

(3) War eine Schule am 1. August 2015 nicht genehmigt, dann werden Leistungen nach Abs. 1 und 2 erst gewährt, wenn die Schule zumindest zwei Jahre ab Genehmigung ohne wesentliche Beanstandung bestanden hat. Bis dahin werden die Leistungen nach Art. 33 und 34 gewährt.

E. Sonstiges/Ergänzungsschulen

35.) Schulversuche

- § 117 Abs. 3 Bbg SchulG¹⁵:

(3) Schulversuche in freier Trägerschaft sind entsprechend § 8 möglich.

- § 6 Abs. 4 HmbSfTG¹⁶:

(4) Schulversuche und Versuchsschulen gemäß § 10 Absatz 1 HmbSG können als Ersatzschule genehmigt werden, wenn sie geeignet sind, das Schulwesen pädagogisch und organisatorisch weiterzuentwickeln, und ein öffentliches Interesse an dem Schulversuch oder der Versuchsschule besteht. Inhalte, Ziele und Durchführung des Schulversuchs oder der Versuchsschule sind in einem Versuchsprogramm festzulegen. Die Versuche sind nach wissenschaftlichen Methoden zu begleiten und auszuwerten.

36.) Zeugnisse freier Schulen

- § 7 Abs. 2 ThürSchfTG³:

(2) Schulen in freier Trägerschaft sind in der Gestaltung von Zeugnissen frei. Ersatzschulen können Zeugnismuster für staatliche Schulen verwenden. Die Verwendung des Thüringer Landeswappens auf Zeugnissen von Schulen in freier Trägerschaft ist ausgeschlossen.

37.) Ersatzschulen als Bündelschulen

- § 105 Abs. 4 SchulG NRW²:

(4) Ersatzschulen, die an einem Schulstandort organisatorisch oder wirtschaftlich als Einheit geführt werden, gelten für die Bezuschussung als eine Schule (Bündelschulen).

38.) Finanzhilfe für Ergänzungsschulen

- § 22 ThürSchfTG³:

Den Ergänzungsschulen kann nach Maßgabe des Landeshaushalts ein Zuschuss zu den Lehrpersonalkosten, den Kosten für den Schulaufwand sowie für notwendige Baumaßnahmen gewährt werden.

39.) Prüfungen an staatlich anerkannten Ergänzungsschulen

- § 176 Abs. 2 SchulG HS²⁰:

(2) Eine Ergänzungsschule, die eine berufliche Ausbildung vermittelt, erhält mit der Anerkennung das Recht, selbst unter dem Vorsitz einer Vertreterin oder eines Vertreters der staatlichen Schulaufsicht Prüfungen abzunehmen. Der Unterricht ist auf der Grundlage eines vom Kultusministerium erforderlichenfalls im Benehmen mit dem zuständigen Fachministerium genehmigten Lehrplans zu erteilen.

Quellenangaben und Erläuterungen:

- ¹ Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG)
- ² Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW)
- ³ Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG)
- ⁴ Privatschulgesetz des Saarlandes (PrivScG Saar)
- ⁵ Privatschulgesetz Baden-Württemberg (PSchG B-W)
- ⁶ Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG)
- ⁷ Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG S-H)
- ⁸ Ersatzschulfinanzierungsgesetz Hessen (ESchFG HS)
- ⁹ Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG)
- ¹⁰ Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (SchulG-LSA)
- ¹¹ Ersatzschulverordnung Nordrhein-Westfalen (ESchVO NRW)
- ¹² Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG)
- ¹³ Verordnung über Schulen in freier Trägerschaft im Land Sachsen-Anhalt (SchfT-VO LSA)
- ¹⁴ Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (SchulG M-V)
- ¹⁵ Brandenburgisches Schulgesetz (BbGSchulG)
- ¹⁶ Hamburgisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (HmbSfTG)
- ¹⁷ Privatschulgesetz der Hansestadt Bremen (PrivSchG HB)
- ¹⁸ Schulgesetz für das Land Berlin (SchulG BE)
- ¹⁹ Ersatzschulgenehmigungsverordnung des Landes Brandenburg (ESGAV Brb)
- ²⁰ Hessisches Schulgesetz (SchulG HS)
- ²¹ Privatschulgesetz Rheinland-Pfalz (PrivSchG R-P)

ARBEITSVERTRAGLICHE KÜNDIGUNGSFRISTEN IM ERSATZSCHULWESEN (STAND: 07.09.16)

A. Hintergrund

Aufgrund des sich während der letzten Schuljahre immer weiter zuspitzenden Lehrkräftemangels in Sachsen-Anhalt bewerben sich vermehrt insbesondere auch jüngere Lehrkräfte freier Schulen vor allem dann für den staatlichen Schuldienst, wenn das Land Sachsen-Anhalt (oder ein Nachbarbundesland) mit der Möglichkeit der Verbeamtung wirbt. Während das Land Sachsen-Anhalt bei früheren Ausschreibungen von Lehrerstellen von den Bewerbern stets den Nachweis verlangte, dass diese zum geplanten Einstellungstermin ordnungsgemäß aus ggf. laufenden Arbeitsverträgen ausscheiden können (z.B. durch Freigabeerklärung des bisherigen Arbeitgebers oder durch fristgemäße Kündigung), „verzichtete“ das Land während der letzten Jahre auf dieses Erfordernis und verbeamtete teilweise Lehrkräfte, die sich eigentlich noch in laufenden Arbeitsverträgen bei freien Schulträgern befanden.

Mittlerweile soll zwar nach unseren Informationen das Landesschulamt vom Bildungsministerium dazu angehalten worden sein, bei beabsichtigten Neueinstellungen wieder stärker die Kündigungsfristen freier Schulen zu beachten (auch wenn sich dies in den Wortlauten der Lehrer-Ausschreibungen bisher noch nicht niederschlägt), allerdings vertritt das Bildungsministerium seit einiger Zeit die Auffassung, dass die Kündigungsfristen freier Träger nicht zu lang ausfallen dürften. So müsse es den Lehrkräften freier Schulen zumindest möglich sein, ihren Arbeitsvertrag bei einer freien Schule zum Schulhalb- und -endjahr kündigen zu können. Längere Kündigungsfristen seien nach Auffassung des Bildungsministeriums nicht zulässig und bedürften zudem – so sie nachträglich zwischen Ersatzschule und Lehrkraft vereinbart worden sind – einer Genehmigung durch das Landesschulamt, weil längere Kündigungsfristen die Lehrkräfte angeblich benachteiligen würden (s. § 5 Abs. 3 Nr. 4 SchifT-VO).

B. Gesetzliche Vorgaben

Nach Art. 7 Abs. 4 GG und § 16 Abs. 3 Nr. 3 SchulG-LSA muss die „wirtschaftliche und rechtliche Stellung“ der Lehrkräfte an Ersatzschulen „genügend gesichert“ sein. Hinsichtlich der Kündigungsfristen sind zunächst erst einmal die im BGB in § 622 zu findenden Vorgaben zu beachten. Wird in einem Arbeitsvertrag nur pauschal auf diese Vorschrift verwiesen, gelten für den **Arbeitgeber** die **Kündigungsfristen des § 622 Abs. 2 BGB** (danach würde die Kündigungsfrist bei Arbeitsverhältnissen, die mindestens 20 Jahre bestanden haben, 7 Monate zum Ende eines Kalendermonats betragen), während für die **Arbeitnehmer der § 622 Abs. 1** heranzuziehen wäre. Danach könnte ein Arbeitnehmer sein Arbeitsverhältnis bereits mit einer Frist von nur 4 Wochen zum 15. oder zum Ende eines Kalendermonats kündigen.

Selbstverständlich kann in einem Arbeitsvertrag aber auch geregelt werden, dass die Fristen des § 622 Abs. 2 BGB (Achtung: Die Regelung des § 622 Abs. 2 S. 2 BGB verstößt gegen europäisches Recht – Stichwort: Altersdiskriminierung – und darf in Deutschland nicht mehr angewendet werden, s. Urteil EUGH vom 19.01.10) **für beide Vertragsparteien gelten**. Desweiteren können die Vertragsparteien ausdrücklich auch längere als die in § 622 Abs. 1 bis 3 BGB genannten Kündigungsfristen vereinbaren, wobei die Fristen für den Arbeitnehmer nicht länger als für den Arbeitgeber ausfallen dürfen (s. § 622 Abs. 5 S. 3 i.V.m. Abs. 6 BGB).

Eine Grenze hinsichtlich der Länge von Kündigungsfristen sieht zwar das BGB nicht vor, dafür aber kann aus der Regelung des § 15 Abs. 4 Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) geschlussfolgert werden, dass der Gesetzgeber offensichtlich **Kündigungsfristen von bis zu 5 Jahren** für unbedenklich hält.

Bei Beachtung der gesetzlichen Regelung und der Rechtsprechung zu den Kündigungsfristen wird deutlich, dass diese in erster Linie einen arbeitnehmerschützenden Charakter aufweisen, der umso deutlicher wird, je länger die Kündigungsfrist für den Arbeitgeber ausfällt.

Zwar können auch Arbeitgeber und Arbeitnehmer von den § 622 Abs. 1 bis 3 BGB abweichen (ggf. die Fristen sogar verkürzen), wenn dies in einem Tarifvertrag festgeschrieben ist. Da sich verschiedene freie Schulträger in ihrer Vertragsgestaltung ausdrücklich an den Regelungen des Tarifvertrages der Länder (TV-L) orientieren, wäre deshalb noch zu prüfen, welche Kündigungsfristen konkret der TV-L vorsieht. **Dabei fällt bei Betrachtung des § 34 Abs. 1 TV-L auf, dass die dort geregelten Kündigungsfristen in der Regel sogar noch länger als die des BGB ausfallen.** Hat beispielsweise ein Arbeitsverhältnis über den Zeitraum von 12 Jahren bestanden, beträgt die Kündigungsfrist nach § 622 Abs. 2 Nr. 5 **fünf Monate zum Ende eines Kalendermonats**, nach § 34 Abs. 1 TV-L hingegen **sechs Monate zum Schluss eines Kalendervierteljahres**.

Es ist somit davon auszugehen, dass auch die Tarifvertragspartner des TV-L aus einer (gegenüber den Regelungen des BGB) längeren Kündigungsfrist eine größere Sicherheit für die Arbeitnehmer/innen geschlossen haben. Nichts anderes kann somit auch für die freien Schulträger und deren Lehrkräfte sowie pädagogische Mitarbeiter/innen gelten.

C. Aktuelle Rechtsprechung

Hinsichtlich der Kündigungsfrist von Lehrkräften und der eventuellen vertraglichen Vereinbarung von Vertragsstrafen-Modalitäten sind besonders zwei Urteile aus der jüngeren Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) von Bedeutung:

- a.) Im Urteil des BAG vom 25.09.2008 (Az.: 8 AZK 717/07) ging es um einen Fall, bei dem eine Lehrkraft ihren Arbeitsvertrag nur mit einer „Schutzfrist“ von zwei Monaten zum 31.07. kündigen konnte, d.h. der Arbeitsvertrag sah pro Schuljahr überhaupt nur einen Kündigungstermin vor. Desweiteren war in dem streitbefangenen Arbeitsvertrag geregelt, dass im Fall der arbeitnehmerseitigen Beendigung des Arbeitsvertrages ohne Einhaltung der vorgesehenen Kündigungsfrist eine **Vertragsstrafe von drei Bruttomonatsgehältern** sofort fällig werden würde.

Hierzu erklärte das BAG wörtlich: „Weder die Verlängerung der in § 622 Abs. 1 geregelten Kündigungsfrist noch die Festlegung eines bestimmten jährlichen Kündigungstermins ... sind bei Arbeitsverträgen mit Lehrkräften an allgemeinbildenden Schulen ungewöhnliche oder überraschende Regelungen. Ebenso sind Vertragsstrafen zur Sanktion bei vorzeitiger tatsächlicher Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitnehmer, nämlich weil dieser die maßgebliche Kündigungsfrist bzw. den Kündigungstermin nicht einhält und entsprechend seine Arbeitsleistungen nicht mehr bis zum rechtlichen Vertragsende erbringt, weder ungewöhnlich noch überraschend.“

Letzteres gelte insbesondere, wenn die Vertragsstrafenregelung im Arbeitsvertrag besonders hervorgehoben ist (z.B. durch eine gesonderte Überschrift).

Nach damaliger Auffassung des BAG stand die Vereinbarung einer Kündigungsfrist von zwei Monaten jeweils zum 31. Juli eines Jahres im Einklang mit den Regelungen des § 622 BGB. Hierfür benannte das Gericht folgende Gründe:

Ein Lehrkräftewechsel während des laufenden Schuljahres könne erhebliche Beeinträchtigungen für die Organisation und Durchführung des Unterrichts einschließlich der Betreuung der Schüler/innen mit sich bringen. Außerdem bedürfe die Einstellung einer Ersatzlehrkraft eines bestimmten zeitlichen Vorlaufs. Dies rechtfertige die für beide Vertragsparteien gleichermaßen von § 622 Abs. 1 BGB abweichenden Kündigungsbestimmungen.

Auch gebiete Art. 12 Abs. 1 GG nicht, dass dem Arbeitnehmer ein jederzeitiger Berufs- bzw. Arbeitsplatzwechsel ermöglicht werden müsse (diese Ansicht hatte in einem früheren Schreiben an den VDP Sachsen-Anhalt das hiesige Landesschulamt vertreten). Zudem habe der Arbeitnehmer durch die längere Kündigungsfrist einen erhöhten Bestandschutz seines Arbeitsverhältnisses. § 15 Abs. 4 TzBfG mache deutlich, dass sogar eine Bindung von bis zu fünf Jahren ohne ordentliche Kündigungsmöglichkeit zulässig ist.

Weiterhin habe der Schulträger aufgrund der Organisation des Schulbetriebes und der Bedürfnisse der Schüler/innen nach einer gewissen Kontinuität des Unterrichts ein berechtigtes Interesse an einer längerfristigen Kündigungsregelung. Ein Lehrerwechsel während des laufenden Schuljahres sei für die Durchführung eines geordneten Unterrichts hinderlich und könne auch für die Schüler/innen zu Belastungen führen, weil sich diese auf eine neue Lehrkraft einstellen müssten. Der Schulträger benötige zudem eine ausreichende Vorlaufzeit vor dem Schuljahresende, um eine Neueinstellung vornehmen zu können. Ihm sei es nicht zumutbar, Lehrkräfte bereits zu einem Zeitpunkt suchen und erproben zu müssen, in dem noch nicht feststeht, dass er überhaupt einen Bedarf an deren Beschäftigung habe. Die Interessen eines Schulträgers würden auch erheblich beeinträchtigt werden, wenn er eine Erprobung der neuen Lehrkraft erst im neuen Schuljahr durchführen könnte, weil eine negative Erprobung zu einem erneuten Lehrerwechsel führen könne.

Aus der Rechtsprechung des BAG folge bei einer angemessenen Berücksichtigung der im Arbeitsrecht geltenden Besonderheiten nach § 310 Abs. 4 S. 2 BGB die **grundsätzliche Zulässigkeit von Vertragsstrafenabreden in Arbeitsverträgen**, soweit sie den Arbeitnehmer gemäß den Geboten von Treu und Glauben nicht unangemessen benachteiligen. **Die im Arbeitsvertrag vorgesehene Vertragsstrafe in Höhe von drei Bruttomonatsgehältern sah das BAG allerdings als unangemessen hoch an.** Es gebe zwar keine absolute Höchstgrenze für eine Vertragsstrafe in Höhe eines Bruttomonatsentgeltes (so hatte es noch in der vorherigen Instanz das zuständige Landesarbeitsgericht entschieden), selbst wenn das BAG eine entsprechende Regelung bisher generell als geeigneten Maßstab angesehen habe. **Ob durch die Festlegung einer höheren Vertragsstrafe tatsächlich eine unangemessene Benachteiligung vorliege, könne nur anhand einer Interessensabwägung beurteilt werden.** Zu beachten sei beispielsweise die finanzielle Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers. Andererseits könne ein Arbeitgeber, der z.B. Spezialisten für ein bestimmtes kostenintensives Forschungsprojekt benötigt, berechnete Interessen haben, dass ein Arbeitnehmer nicht vorzeitig das Arbeitsverhältnis beendet. In solchen Fällen könnte auch eine Vertragsstrafe von über einem Monat gerechtfertigt sein. (Anmerkung: Im Falle der freien Schulen dürfte sicherlich nicht unbeachtet bleiben, dass in vielen Fächerkombinationen bereits ein erheblicher Fachlehrermangel herrscht und dass die Schulträger bei der Neubeauftragung von Lehrkräften häufig vom Landesschulamt gebührenpflichtige Bescheide erhalten).

Die in dem streitbefangenen Arbeitsvertrag vorgesehene Vertragsstrafe von drei Bruttomonatsgehältern war allerdings nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts unangemessen, weil die entsprechende Vertragsklausel stets dann, wenn die Lehrkraft den Arbeitsvertrag vor Ablauf der Kündigungsfrist beendete, undifferenziert vorgesehen war (also auch schon dann, wenn die Kündigungsfrist nur um wenige Tage unterschritten wurde). Hierdurch habe eine „Übersicherung“ des Arbeitgebers vorgelegen.

Bei der Vereinbarung der Vertragsstrafe gehe es auch um einen vermögensmäßigen Ausgleich nicht erbrachter Vertragsleistungen, so dass die Kündigungsfrist, die beim Vertragsbruch durch den Arbeitnehmer nicht beachtet wurde, einen relevanten Abwägungsgesichtspunkt bei der Feststellung der Angemessenheit der Vertragsstrafenhöhe darstelle. Es gehe nicht allein darum, den Arbeitnehmer durch eine Vertragsstrafenklausel zur Einhaltung seiner Vertragspflichten anzuhalten, sondern es sei stets auch zu berücksichtigen, welches Interesse der Beklagte an der Erbringung der Arbeitsleistung bis zum vertraglich zulässigen Beendigungstermin des Arbeitsverhältnisses hat.

Hält das Gericht die Höhe der vertraglich vorgesehenen Vertragsstrafe für unangemessen, wird regelmäßig die Vertragsstrafe in Gänze für unwirksam erklärt.

b.) In seinem Urteil vom 29.01.15 (Az.: 2 AZR 280/14) modifizierte das Bundesarbeitsgericht Teile seiner bisherigen Rechtsauffassung etwas. Danach wären die im o.g. Arbeitsvertrag aufgeführten Kündigungsfristen zu kurz ausgefallen.

Nach § 622 Abs. 5 S. 3 BGB müssen einzelvertragliche Regelungen immer und nicht nur meistens länger ausfallen. Maßstab für diese Überlegungen sind deshalb die Kündigungsfristen des § 622 Abs. 2 BGB, die nicht unterschritten werden dürfen. Ist also beispielsweise eine Lehrkraft bei einem freien Schulträger seit 10 Jahren beschäftigt, könnte zwar eine Kündigungsmöglichkeit weiterhin nur zum 31.07. vorgesehen sein, allerdings mit einer Kündigungsfrist von mindestens vier Monaten. Die Vorschrift des § 622 BGB setzt insofern **Mindeststandards**.

Wird die Kündigung in einer zu kurzen Kündigungsfrist erklärt, kann sie aber in eine fristgemäße Kündigung unter Beachtung von § 622 BGB umgedeutet werden.

Verantwortlich für Ausarbeitung:

Jürgen Banse
- Geschäftsführer -



VERBAND DEUTSCHER PRIVATSCHULEN
SACHSEN-ANHALT e.V.

BILDUNGSEINRICHTUNGEN IN
FREIER TRÄGERSCHAFT

Chancengleichheit durch Bildungsvielfalt