

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 Wartfrist

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 \rightarrow 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 \rightarrow **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 vorerhaltenen Finanzhilfen** erfolgt (S. 7) \rightarrow 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 \rightarrow 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 müssen 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 berufen, 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 es notwendig ist (S. 38)**
- es ist zu klären, wem die **besonderen Lasten der „sozialen Dimension“** der Ausgestaltung des Schulwesens (z.B. hinsichtlich des Sonderungsverbot es 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 ~ **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 es 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