

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 07.03.2017

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013

Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft

Schulen von besonderer Bedeutung - koste es, was es wolle?

Beschlüsse des Landtages

- a) vom 17.09.2015 (Nr. 30 der Anlage zu Drs. 17/4192)
- b) vom 27.10.2016 (II Nr. 5 j der Anlage zu Drs. 17/6665 - nachfolgend abgedruckt)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt die Feststellung des Landesrechnungshofs zur Kenntnis, dass weiterhin einige Schulen von besonderer pädagogischer Bedeutung die verfassungs- und schulrechtlichen Vorgaben nicht dauerhaft erfüllen.

In Ergänzung des bisherigen Berichts der Landesregierung erwartet der Ausschuss daher, dass diese

- unter Berücksichtigung der bestehenden Personalressourcen der Schulbehörden über die Ergebnisse der Überprüfung der finanzhilfeberechtigten Schulen von besonderer Bedeutung berichtet sowie
- die Anhebung der einfachgesetzlich geregelten Mindestschülerzahlen auf ein pädagogisch und wirtschaftlich vertretbares Maß pro Schulform im Rahmen der nächsten Novelle zum Schulgesetz aufgreift.

Über das Veranlasste ist dem Landtag bis zum 31.03.2017 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 07.03.2017

Die Antwort der Landesregierung vom 08.03.2016 in der Drucksache 17/5379 wird wie folgt ergänzt:

1. Bericht über die Ergebnisse der Überprüfung der finanzhilfeberechtigten Schulen von besonderer Bedeutung

Im April 2015 wurde aufgrund der kurz zuvor vorgelegten Ergebnisse der Projektgruppe der Landesschulbehörde (NLSchB) „Schulaufsicht über Schulen in freier Trägerschaft“ sowie aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofs (LRH) im Rahmen der Prüfung der Finanzhilfeleistungen an Schulen in freier Trägerschaft von der NLSchB behördenintern festgelegt, dass durch die vier Regionalabteilungen im Rahmen eines Pilotvorhabens jeweils drei „Schulen von besonderer pädagogischer Bedeutung“ geprüft werden.

Unabhängig von diesem Pilotvorhaben wurden von den Regionalabteilungen Lüneburg, Osnabrück und Hannover acht weitere Schulen, darunter sogenannte Freie Alternativschulen und zwei Förder Schulen mit dem Schwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung, überprüft.

Die NLSchB beabsichtigt, weitere Schulüberprüfungen vorzunehmen, soweit die Personalressourcen dies zulassen. Ob und wie sich die im Projektbericht der o. a. Projektgruppe vorgeschlagene

Zielsetzung, alle Schulen in einem Zeitraum von ca. fünf Jahren zu überprüfen, realisieren lässt, wird - nachdem in den vergangenen Monaten eine Reihe von Gesprächen zum Thema Schulaufsicht mit den Privatschulverbänden geführt worden sind - zurzeit von den Schulbehörden konkret geprüft.

Die NLSchB hat das Kultusministerium über die bei den Überprüfungen gemachten Feststellungen, eingeleiteten Mängelbeseitigungsverfahren, Beratungen, Belehrungen, Unterstützungsleistungen sowie über die erzielten Ergebnisse und gegebenenfalls in der Folgezeit gemachten Feststellungen in einem sehr ausführlichen Bericht unterrichtet. Aus diesem Bericht werden im Folgenden die wesentlichen Informationen wiedergegeben:

Aufgrund der Beanstandungen des LRH in den Prüfungsmitteilungen Teil I und Teil II wurde bei den erwähnten Schulen in freier Trägerschaft eine umfangreiche Überprüfung der Genehmigungsvoraussetzungen vorgenommen. Dazu wurden von den Schulträgern zwecks Sachaufklärung Stellungnahmen abgefordert und diverse Nachweise eingeholt, zum Teil wurden Schulen - auch mehrfach - von der jeweils zuständigen schulfachlichen Dezernentin oder dem jeweils zuständigen schulfachlichen Dezernenten der NLSchB vor Ort besichtigt und überprüft. Die Feststellungen des LRH haben sich dabei in mancher Hinsicht bestätigt.

Folgende Mängel sind im Rahmen der durchgeführten Überprüfungen festgestellt worden:

- teilweise verspätete Zahlung der Entgelte an Lehrkräfte bzw. noch ausstehende Zahlungen zum Zeitpunkt der Prüfung,
- das gezahlte Entgelt lag geringfügig unter dem maßgeblichen Mindestsatz,
- bedenkliche Honorarverträge mit Lehrkräften,
- offensichtlich fehlende wirtschaftliche Zuverlässigkeit des Schulträgers (finanzielle Leistungsfähigkeit),
- mangelhafte Umsetzung des genehmigten Schulkonzepts,
- fehlende Trennung der Bildungsgänge im Primarbereich und Sekundarbereich I durch Bildung einer Lerngruppe mit den Schuljahrgängen 4 und 5,
- Defizite beim Stundenplan,
- Mängel in Bezug auf eine ungenehmigte Zusammenfassung bestimmter Unterrichtsfächer und damit einhergehender Defizite bei der Zeugnisformulierung,
- zu geringe Anwesenheitszeiten der Schulleitung bzw. unzureichende Wahrnehmung der Schulleitungsaufgaben,
- fehlende Dokumentation der individuellen Lernentwicklung.

Die Schulträger wurden mit Fristsetzung zur Beseitigung festgestellter Mängel aufgefordert. In der Regel wurden die Mängel innerhalb der gesetzten Frist beseitigt, sodass die Mängelbeseitigungsverfahren zeitnah abgeschlossen werden konnten. In den übrigen Fällen wird durch Fachgespräche und sonstige Hilfestellung an der Mängelbeseitigung gearbeitet.

Die Schulen werden künftig eng durch die Schulaufsicht begleitet werden, insbesondere auch durch Beratung und Unterstützung.

Es sei selbstverständlich erwähnt, dass bei den Überprüfungen durchaus auch keine Mängel oder lediglich geringfügige Mängel, die kurzfristig behoben wurden, festgestellt worden sind.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass eine umfassende schulaufsichtliche Überprüfung ein arbeitsaufwändiges und zeitintensives Verfahren ist, das sowohl auf der schulrechtlichen als auch auf der schulfachlichen Ebene mit einem beträchtlichen Ressourceneinsatz verbunden ist.

2. Aufgreifen einer Anhebung der einfachgesetzlich geregelten Mindestschülerzahlen auf ein pädagogisch und wirtschaftlich vertretbares Maß pro Schulform im Rahmen der nächsten Novelle zum Schulgesetz

Schulrechtliche Vorgaben zu Mindestschülerzahlen enthalten § 1 Abs. 2 Satz 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG), der definiert, was unter Schule im Sinne des Schulgesetzes zu verstehen ist, sowie die Verordnung für die Schulorganisation (SchOrgVO), die für die öffentlichen Schulen u. a. Anforderungen an die Größe von Schulen und Teilen von Schulen regelt.

Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 NSchG sind Schulen „alle auf Dauer eingerichteten Bildungsstätten, in denen (...) Unterricht (...) für mindestens zwölf Schülerinnen oder Schüler (...) erteilt wird.“

Da nach § 1 Abs. 1 NSchG das Schulgesetz sowohl für die öffentlichen Schulen als auch für die Schulen in freier Trägerschaft gilt, ist diese Mindestschülerzahl auch für Ersatzschulen beachtenswert, um überhaupt den Status einer Schule im Sinne des Schulgesetzes zu haben.

Durch die schulgesetzlich festgelegte Mindestschülerzahl werden Schulen von den sogenannten freien Unterrichtseinrichtungen (vgl. § 140 Abs. 2 NSchG) abgegrenzt, d. h. von Einrichtungen, die nach ihrer Organisationsform sowie nach ihren Lehrgegenständen, Lehrplänen und Lehrzielen keine Schulen sind. Es handelt sich bei ihnen vielmehr um Kurse, Lehrgänge oder Lektionen, in denen kleine Schülergruppen in einem kurzen Zeitraum Kenntnisse vermittelt bekommen oder in Fertigkeiten unterwiesen werden.

Würde man die gesetzliche Mindestschülerzahl nach § 1 Abs. 2 Satz 1 NSchG mit dem Ziel anheben, Ersatzschulen mit einem größeren Schülerbestand betreiben zu lassen, würde man sich dem Vorwurf der Träger freier Schulen aussetzen, das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht zur Errichtung bzw. zum Betrieb von Ersatzschulen über Gebühr zu beschneiden.

Die verordnungsrechtlichen Vorgaben der SchOrgVO gelten nur für die öffentlichen Schulen (§ 106 Abs. 9 Satz 1 Nr. 2 NSchG), sie sind für Ersatzschulen nicht bindend (vgl. § 141 NSchG). Den Vorgaben der SchOrgVO liegen ganz wesentlich Überlegungen zur räumlichen Entwicklung zugrunde (z. B. flächendeckende Versorgung mit Schulen, kurze Schulwege, Erreichbarkeit, Betrieb weiterführender Schulen an zentral gelegenen Standorten), mithin Überlegungen, die Schulen in freier Trägerschaft wegen der Ausrichtung, Andersartigkeit und des Selbstverständnisses ihrer Schulen nicht anzustellen haben. Die in der SchOrgVO geregelten Zügigkeiten und Klassengrößen sind zudem ökonomische Größen, die dem Zweck dienen, einen Ausgleich von vorhandener Schülerzahl, flächendeckendem Angebot und Ressourcen herzustellen. Die Träger der freien Schulen sind - anders als Land und Kommunen - einem solchem Ausgleich nicht verpflichtet.

Die verordnungsrechtlichen Vorgaben der SchOrgVO sind für Ersatzschulen aus ihrem Selbstverständnis sowie aufgrund ihres Anspruchs sowie ihrer Art und Anlage heraus des Weiteren nicht richtungweisend. Würde man die verordnungsrechtlichen Vorgaben für Ersatzschulen als Maßstab oder Orientierungshilfe ansetzen, so würde das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht zur Gründung bzw. zum selbstbestimmten Betrieb von Schulen in freier Trägerschaft unverhältnismäßig beeinträchtigt, möglicherweise auch komplett beschnitten werden. Der Staat würde mit Größenfestlegungen bei den freien Schulen zudem einer Bedarfssteuerung Vorschub leisten und eine Schranke errichten, die mit der Privatschulfreiheit ganz und gar nicht in Einklang steht. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass in den vergangenen Jahren wiederholt Schulen in freier Trägerschaft an Standorten errichtet wurden, an denen öffentliche Schulen vor dem Hintergrund der Entwicklung der Schülerzahlen kurz zuvor aufgehoben worden waren.

Es unterfällt dem von der Privatschulfreiheit geschützten Selbstbestimmungsrecht, als Schulträger darüber zu entscheiden, ob eine Ersatzschule errichtet und betrieben werden soll. Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Gewährleistung der Privatschulfreiheit verpflichtet den Staat dazu, die Gründung von Ersatzschulen zu unterstützen und Aktivitäten zu deren Errichtung nicht ins Leere laufen zu lassen. Die bestehenden schulgesetzlichen Vorschriften zu den Ersatzschulen und zu deren Genehmigung stellen dementsprechend gänzlich auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikels 7 Abs. 4 GG ab. § 144 Abs. 2 NSchG stellt dabei ausdrücklich fest, dass es der Genehmigung nicht entgegensteht, wenn die innere und äußere Gestaltung der Ersatzschule von den Anforderungen abweicht, die an entsprechende öffentliche Schulen gestellt werden, sofern die Gestaltung der Ersatzschule als gleichwertig anzusehen ist.

Die Landesregierung hat nach alledem erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, für die einzelnen Schulformen von Ersatzschulen Mindestschülerzahlen gesetzlich festzulegen.

Es ist im Übrigen nicht erwiesen, dass Kleingruppen nicht in der Lage sind, die gestellten Qualitätsanforderungen zu erfüllen. Außerdem obliegt es der Schule, mögliche Vor- und Nachteile einer geringen Zügigkeit oder geringer Klassenfrequenzen durch organisatorische und unterrichtliche Maßnahmen auszugleichen.

Recherchen haben ergeben, dass auch die anderen Bundesländer von zahlenmäßigen Festlegungen abgesehen haben. Auch bei ihnen finden sich vereinzelt lediglich allgemeine Vorgaben, wie sie § 1 Abs. 2 Satz 2 NSchG enthält (z. B. Berlin: weniger als vier Schülerinnen und Schüler zur Abgrenzung von Privatunterricht; Baden-Württemberg: gemeinschaftlicher Unterricht für mindestens vier Schülerinnen und Schüler). Auch von anderen Ländern wird die Auffassung vertreten, dass eine explizite gesetzliche Regelung in die verfassungsrechtlich gewährleistete Organisationsfreiheit des Schulträgers der freien Schulen eingreifen würde.

An dieser Stelle sei allerdings erwähnt, dass die bayerische Landesregierung Anfang 2015 einen Gesetzentwurf (Bayerischer Landtag, Drs. 17/5206) zur Änderung des Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen eingebracht hatte, mit dem eine Mindestklassenstärke bei Ersatzschulen eingeführt werden sollte. Der Gesetzentwurf sah folgende Vorschrift vor:

(Artikel 92 Abs. 2 Nr. 5 neu)

„Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn

- die Ersatzschule in der Aufbauphase über in der Regel mindestens vier Schülerinnen oder Schüler je Klasse und je Ausbildungsrichtung und im Vollausbau über in der Regel mindestens acht Schülerinnen oder Schüler je Klasse und je Ausbildungsrichtung, in der Qualifikationsphase des Gymnasiums je Jahrgangsstufe verfügt; dies gilt nicht für Förderschulen.“

Die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Mindestklassenstärken sind auffallend niedrig angesetzt, vermutlich wurden auch hier die vorstehend skizzierten Schwierigkeiten gesehen bzw. angeführten verfassungsrechtlichen Bedenken geteilt.

Der bayerische Landtag hat diesen Änderungsvorschlag schließlich nicht aufgegriffen. Zur Begründung wurde bei den Beratungen angeführt, die gesetzliche Festlegung einer für die Ersatzschulen gleichermaßen geltenden Mindestschülerzahl erlaube nicht die notwendige Differenzierung (Bayerischer Landtag, Drs. 17/6221).

Wegen der bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken nimmt die Landesregierung davon Abstand, eine Anhebung der einfachgesetzlich geregelten Mindestschülerzahlen im Rahmen der nächsten Novelle zum Schulgesetz aufzugreifen.