

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 07.03.2017

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013

Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft

Privatschulfreiheit versus Schulaufsicht?

Beschlüsse des Landtages

- a) vom 17.09.2015 (Nr. 3 der Anlage zu Drs. 17/4192)
- b) vom 27.10.2016 (II Nr. 5 a der Anlage zu Drs. 17/6665 - nachfolgend abgedruckt)

In Ergänzung des bisherigen Berichts der Landesregierung erwartet der Ausschuss für Haushalt und Finanzen, dass diese

- unter Berücksichtigung der bestehenden Personalressourcen der Schulbehörden einen konkreten Zeitplan zur Implementierung einer intensivierten institutionalisierten Schulaufsicht über Schulen in freier Trägerschaft vorlegt sowie
- die für eine systematische Schulaufsicht unerlässliche behördliche Beurteilung der pädagogischen Eignung für Lehrkräfte an Schulen in freier Trägerschaft 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 17/5378 wird wie folgt ergänzt:

1. Zeitplan zur Implementierung einer intensivierten institutionalisierten Schulaufsicht über Schulen in freier Trägerschaft

Bei der Landesschulbehörde (NLSchB) hat im Rahmen der Prüfung einer Neuausrichtung der Schulbehörde Anfang April 2014 die Projektgruppe „Schulaufsicht über Schulen in freier Trägerschaft“ ihre Arbeit aufgenommen. Das Ziel des erteilten Projektauftrags lautete: „Die Aufgaben der Schulaufsicht und Standards für die Wahrnehmung der Schulaufsicht über die Schulen in freier Trägerschaft, die den Regelungen des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) unterliegen, sind entwickelt.“

Zum Projektauftrag gehörte nicht die Implementierung der Projektergebnisse in der NLSchB.

Die Projektgruppe hat mit Arbeitsaufträgen, in diversen Projektgruppen- und Teilprojektgruppensitzungen sowie nach einem intensiven fachlichen Meinungsaustausch mit dem Landesrechnungshof (LRH) den Projektauftrag bearbeitet. Mit Blick auf das Ziel, Standards für die Schulaufsicht über die Schulen in freier Trägerschaft zu entwickeln, hat die Projektgruppe zunächst eine Evaluation der bisherigen Verwaltungspraxis zu einzelnen Themenblöcken in den Fachdezernaten der einzelnen Regionalabteilungen der NLSchB für erforderlich gehalten und durchgeführt. Als Ergebnis der Evaluation des Ist-Zustandes konnte die Projektgruppe feststellen, dass es zu den Themenblöcken

oftmals an landesweit geltenden Absprachen mangelt und sich infolgedessen die Verwaltungspraxis in den Regionalabteilungen in mancher Hinsicht unterschiedlich ausgebildet hat. Abgeleitet aus den Ergebnissen der Evaluation hat die Projektgruppe daher eine Liste von Themen erarbeitet, zu denen sie Vorschläge für landesweit geltende Standards erarbeitet hat. Diese Auflistung ist zentraler Bestandteil des Projektberichts, der unter dem Datum des 25.02.2015 in seiner Ursprungsfassung vorgelegt wurde und - nach Gesprächen mit dem Kultusministerium (MK) sowie Verbandsvertretungen überarbeitet - sodann nach dem Stand vom 12.05.2016 Grundlage für einen umfassenden Meinungsaustausch war.

Die Vorschläge der Projektgruppe, die sich mit einem Teil der Erkenntnisse und der Forderungen des LRH aus dessen Jahresbericht 2013 decken, wurden in mehreren Gesprächen zwischen MK und NLSchB sowie zwischen den beiden Schulbehörden und den Privatschulverbänden erörtert. In den Gesprächen mit den Verbänden wurde deutlich, dass nicht alle im Projektbericht genannten Prozesse und Vorgaben auf ungeteilte Zustimmung stoßen, gleichwohl ist durch den Projektbericht auch ein Diskussionsprozess in Gang gesetzt worden, der dazu beigetragen hat, die zum Teil divergierenden Auffassungen und Sichtweisen anzunähern.

Am 13.02.2017 hat es ein gemeinsames Gespräch zwischen MK, NLSchB und den Verbandsvertretungen zu dem Projektbericht gegeben, in dem der Sachstand, die aktuellen Rahmenbedingungen, die sich durch die Prüfungen des Landesrechnungshofs ergeben haben, und das weitere Vorgehen abschließend erörtert worden sind. Das Gespräch verlief zielführend, insbesondere konnten noch bestehende Missverständnisse bzw. Fehlschlüsse ausgeräumt werden; in manchen Punkten bestand durchaus Konsens.

Im Nachgang zu diesem Gespräch wurden noch letzte erforderliche Änderungen in den Projektbericht aufgenommen; von dem Bericht liegt nunmehr eine Abschlussversion nach dem Stand vom 15.02.2017 vor. Der Projektbericht wurde sodann vom Präsidenten der NLSchB zur Umsetzung in der Landesschulbehörde freigegeben. Die Stabsstelle Steuerungsunterstützung in der NLSchB wurde beauftragt, zunächst diejenigen Vorschläge zu eruiieren, die ohne zusätzliche Personalressourcen behördenintern umgesetzt werden können. Dieser Teil der Projektergebnisse soll schnellstmöglich in der NLSchB implementiert werden. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um schulaufsichtliche Handlungen im weiteren Sinne, insbesondere um notwendige Vereinheitlichungen in der Arbeitsweise der vier Regionalabteilungen, z. B. beim Austausch von Lehrkräften, Beurteilungen, bei der Durchführung von Abschlussprüfungen an allgemeinbildenden sowie an berufsbildenden Schulen, bei Ausschreibungs- und Besetzungsverfahren, dienstlichen Beurteilungen und Statistikprüfungen.

Das „Merkblatt Schulen in freier Trägerschaft“, das landesweit im Rahmen des Genehmigungs- bzw. Anzeigeverfahrens zur Errichtung von Ersatz- bzw. Ergänzungsschulen eingesetzt wird, wurde bereits zum 01.02.2017 aktualisiert und veröffentlicht bzw. den Trägern der freien Schulen zur Verfügung gestellt. Das Merkblatt enthält aktuelle Hinweise zur „Sicherung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte“ und gibt den Trägern Informationen zur Beschäftigung von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, geringfügig Beschäftigten und von Beschäftigten im Rahmen von Honorarverträgen. Auch dieses Merkblatt ist ein Schritt zu einem abgestimmten Verfahren der Beteiligten.

Zu der sowohl von der Projektgruppe als auch vom LRH angeregten Wiedereinführung der Erteilung einer Unterrichtsgenehmigung für Lehrkräfte an Ersatzschulen durch die Schulbehörde wird im zweiten Abschnitt dieses Berichts Stellung genommen. Der Bitte des Landtags entsprechend wird hierzu auch ein Lösungsvorschlag unterbreitet.

Bezüglich der Vorschläge, für deren Umsetzung vermutlich zusätzliche Personalressourcen erforderlich sind oder eine Änderung rechtlicher Vorgaben als notwendig angesehen wird, werden MK und NLSchB die hierfür erforderlichen gemeinsamen Aktivitäten fortsetzen. Es handelt sich hierbei insbesondere um die (allgemeine) Prüfung finanzhilfeberechtigter Schulen sowie um die Prüfung nicht finanzhilfeberechtigter Schulen während der Wartefrist (sogenannte Durststrecke).

Bereits in den vergangenen Monaten wurden erste Weichen für eine gesteigerte Schulaufsicht über die Schulen in freier Trägerschaft sowie für deren Beratung und Unterstützung gestellt. Im April 2015 wurde aufgrund der kurz zuvor vorgelegten Ergebnisse der Projektgruppe der NLSchB sowie

aufgrund der Feststellungen des LRH im Rahmen der Prüfung der Finanzhilfeleistungen an Schulen in freier Trägerschaft von der Schulbehörde 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 Förderschulen, umfassender überprüft. Die NLSchB beabsichtigt, fortlaufend weitere Schulüberprüfungen vorzunehmen, soweit die Personalausstattung dies zulässt.

Ob und wie sich die im Projektbericht der o. a. Projektgruppe vorgeschlagene Zielsetzung, alle finanzhilfeberechtigten Schulen in einem Zeitraum von ca. fünf Jahren zu überprüfen, realisieren lässt, wird in den kommenden Monaten von den Schulbehörden geprüft. Dazu müssen insbesondere die erforderlichen Ressourcen festgestellt und betrachtet werden. Es wird u. a. zu klären sein, ob und inwieweit mit dem vorhandenen Personal die Zielsetzung erfüllt werden kann oder ob eine andere Aufgabengewichtung erforderlich ist. Dieser Prozess wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Wie bereits erwähnt, ist gleichwohl beabsichtigt, parallel die Überprüfungen fortzuführen. Sofern sich während des Prozesses Möglichkeiten einer Ressourcenerweiterung oder Ressourcenumnutzung ergeben, werden sich die schulaufsichtlichen Überprüfungen auch ausweiten lassen.

Da die Ressourcenfrage noch nicht geklärt ist, kann ein Zeitplan bis hin zu einer vollständigen regelmäßigen schulaufsichtlichen Überprüfung der Schulen in freier Trägerschaft nicht vorgelegt werden. Anlassbezogene Überprüfungen werden selbstverständlich durchgeführt werden, auch die erforderliche Beratung und Unterstützung wird für die Schulen in freier Trägerschaft weiterhin gewährleistet werden.

2. Aufgreifen der für eine systematische Schulaufsicht unerlässlichen behördlichen Beurteilung der pädagogischen Eignung für Lehrkräfte an Schulen in freier Trägerschaft im Rahmen der nächsten Novelle zum Schulgesetz

Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 vom 12.12.2003 (Nds. GVBl. S. 446) wurde § 167 NSchG zum Schuljahresbeginn 2004/2005 geändert. Nach § 167 Abs. 2 NSchG a. F. bedurften Lehrkräfte an Ersatzschulen bis zum 31.07.2004 zur Ausübung ihrer Tätigkeit einer Genehmigung der Schulbehörde; diese Unterrichtsgenehmigung musste vor Aufnahme der Tätigkeit vorliegen. Der Schulbehörde - gemäß § 120 Abs. 6 NSchG ist die NLSchB gemeint - war damit bis dahin ein besonderes Prüfungsrecht zur Überwachung der Qualifikation der Lehrkräfte sowie ihrer wirtschaftlichen Sicherung eingeräumt. Mit der Änderung des § 167 Abs. 2 NSchG sollte die „Eigenverantwortung der Ersatzschulen ausgebaut“ werden, „bisher normierte Genehmigungsvorbehalte“ sollten „begrenzt“ werden (siehe Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP in der Drs. 15/388, S. 27).

§ 167 Abs. 3 NSchG, der im Zuge der Beratung der damaligen Schulgesetzesänderung angefügt wurde (siehe Beschlussempfehlung in der Drs. 15/650), sieht seit dem 01.08.2004 - gewissermaßen kompensierend - vor, dass die Ausübung der Tätigkeit einer Lehrkraft (späterhin) untersagt werden kann, wenn die Lehrkraft die vom Schulgesetz geforderten persönlichen Voraussetzungen nicht erfüllt. Stellt die Schulbehörde beispielsweise im Rahmen einer schulaufsichtlichen Überprüfung fest, dass einer Lehrkraft die pädagogische Eignung fehlt, so kann sie - nach Anhörung des Schulträgers der Ersatzschule - eine Untersagung der Lehrtätigkeit verfügen.

Im Projektbericht „Neuausrichtung der Niedersächsischen Landesschulbehörde - Schulaufsicht über Schulen in freier Trägerschaft“ werden Probleme in der Schulpraxis unter Nummer 3.14 wie folgt beschrieben:

„Seit Abschaffung der Unterrichtsgenehmigungen durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 überprüft die NLSchB regelmäßig nur noch bei der Genehmigung und im Anerkennungsverfahren die Qualifikation der Lehrkräfte an Ersatzschulen. Nicht an allen Schulen in freier Trägerschaft arbeiten nur Lehrkräfte, die den fachlichen und qualitativen Voraussetzungen bzw. Anforderungen entsprechen. Es handelt sich jeweils um eine Einzelfallprüfung.“

Zur Lösung des Problems wird von der Projektgruppe im Projektbericht folgender Vorschlag unterbreitet:

„Um ein wirksames Instrument zur Sicherung der Unterrichtsqualität zu erhalten, ist durch den Gesetzgeber die Wiedereinführung der Unterrichtsgenehmigung bei jeder Lehrperson erforderlich. Dies muss allerdings einhergehen mit einer entsprechenden personellen Aufstockung der schulfachlichen Dezernate.

Hinweis: Ersatzschulen vergeben wie öffentliche Schulen staatliche allgemeinbildende und berufliche Abschlüsse nach NSchG, Ergänzungsschulen können keine öffentlich-rechtlichen Abschlüsse vergeben. Auch die Anerkennung nach § 161 NSchG führt nicht dazu, dass die Schülerinnen und Schüler einen öffentlich-rechtlichen Abschluss erhalten. Gleichwohl sind die Aufsichtsmöglichkeiten der NLSchB hinsichtlich des Lehrkräfteeinsatzes an Ergänzungsschulen weitergehend, da gemäß § 158 Abs. 3 NSchG jede Einstellung der NLSchB anzuzeigen ist.“

Die Projektgruppe bei der NLSchB spricht sich demnach für eine Wiedereinführung der Erteilung einer Unterrichtsgenehmigung für jede an einer Ersatzschule tätige Lehrkraft aus.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen Qualifikationen, die von Lehrkräften nachgewiesen werden und die von der Schulbehörde nach Aktenlage zu beurteilen wären, stellt sich allerdings die Frage, ob in jedem Einzelfall ein umfassender Aktenvortrag angezeigt ist oder ob nicht eine sachlich begründete Differenzierung in Abhängigkeit von der Qualifikation möglich ist. Denkbar wäre eine differenzierte Regelung, wie sie beispielsweise im Schulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zu finden ist. § 102 Abs. 1 Schulgesetz NRW lautet:

„§ 102 Lehrerinnen und Lehrer an Ersatzschulen

Leiterinnen und Leiter sowie Lehrerinnen und Lehrer von Ersatzschulen bedürfen zur Ausübung ihrer Tätigkeit der Genehmigung der oberen Schulaufsichtsbehörde. Hierzu sind die Anstellungsverträge und Qualifikationsnachweise der Lehrerinnen und Lehrer vorzulegen. Soweit die Lehrerin oder der Lehrer über eine Lehramtsbefähigung verfügt und ihr entsprechend im Unterricht eingesetzt werden soll, ist die Ausübung der Tätigkeit der oberen Schulaufsichtsbehörde lediglich anzuzeigen.“

Das Schulgesetz NRW unterscheidet demzufolge zwischen den sogenannten Erfüllern, d. h. Lehrkräften mit Lehramtsbefähigung, und sogenannten Nichterfüllern, d. h. Lehrkräften, die nicht über eine (volle) Lehramtsbefähigung, sondern über eine anderweitige Lehrbefähigung verfügen.

Bei Erfüllern besteht wegen der nachgewiesenen Lehramtsbefähigung lediglich eine Anzeigepflicht gegenüber der Schulbehörde, wenn der Unterrichtseinsatz entsprechend der Lehramtsbefähigung erfolgen soll. Bei Nichterfüllern ist hingegen ein detailliertes Nachweis- und Prüfungsverfahren vorgesehen.

Sofern der Gesetzgeber eine solche Regelung in Niedersachsen einzuführen beabsichtigt, müssten im Absatz 3 des § 167 NSchG dementsprechend die folgenden Sätze 1 bis 3 vorangestellt werden:

„(3) ¹Lehrkräfte von Ersatzschulen bedürfen zur Ausübung ihrer Tätigkeit der Genehmigung der Schulbehörde. ²Hierzu sind die Anstellungsverträge und Qualifikationsnachweise der Lehrkräfte vorzulegen. ³Soweit eine Lehrkraft über eine Lehramtsbefähigung verfügt und ihr entsprechend im Unterricht eingesetzt werden soll, ist die Ausübung der Tätigkeit der Schulbehörde lediglich anzuzeigen.“

Im Zusammenhang mit der Beratung eines solchen Änderungsantrages wäre auch zu entscheiden, ob eine Übergangsregelung geschaffen und wie diese gegebenenfalls ausgestaltet werden soll. Da ab dem 01.08.2004 Unterrichtsgenehmigungen nicht mehr zu erteilen waren, gibt es eine Vielzahl an Lehrkräften, bei der die Qualifikation gegebenenfalls im Nachhinein überprüft werden müssten und für die nachträglich eine Genehmigung zu beantragen, zu erteilen oder zu versagen bzw. eine Ausübung der Tätigkeit anzuzeigen wäre. Es ist dabei zu bedenken, dass die Schulträger über die Jahre im Vertrauen auf die ihnen zugestandene Eigenverantwortung gehandelt haben. Der Verwaltungsaufwand für eine Überprüfung aller in dem mehr als 12-jährigen Zeitraum eingestellten Lehrkräfte lässt sich nicht quantifizieren. Angesichts der „Auffangregelung“ in § 167 Abs. 3 NSchG, die ein Tätigwerden der Schulbehörde (Untersagung der Unterrichtstätigkeit) im Falle eines Mangels

bei den persönlichen Voraussetzungen einer Lehrkraft verlangt, könnte gleichsam unterstellt werden, dass es für die Vergangenheit keinen hinreichenden Handlungsbedarf gibt. Auch aus § 144 Abs. 3 Sätze 2 und 3 NSchG lässt sich u. U. der Schluss ziehen, dass der Nachweis der pädagogischen Eignung durch eine langjährige Tätigkeit als erbracht anzusehen ist. Denkbar wäre andernfalls folgende Übergangsregelung:

„(■) ¹Für Lehrkräfte von Ersatzschulen, die nach dem 31.07.2004 von den Trägern eingestellt worden sind und ohne Genehmigung der Schulbehörde ihre Tätigkeit ausüben, gilt Absatz 3 Sätze 1 bis 3 entsprechend. ²Anträge auf nachträgliche Erteilung einer Genehmigung oder nachträgliche Anzeigen über die Aufnahme der Tätigkeit sind bis zum ■ der Schulbehörde vorzulegen.“

Diese Änderungsvorschläge zu § 167 NSchG werden vom Niedersächsischen Kultusministeriums zum Material für eine künftige Novelle schulgesetzlicher Bestimmungen genommen und für eine Beratungsvorlage vorgemerkt.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass sowohl eine künftige Erteilung von Unterrichtsgenehmigungen als auch eine nachträgliche Genehmigungserteilung vermutlich nur mit zusätzlichen Ressourcen zu gewährleisten sein wird.