

Unterrichtung

Hannover, den 08.06.2018

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015

Zur Kasse bitte: Überhöhte Sachkostenanteile bei Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft

Beschluss des Landtages vom 27.02.2018 (Nr. 28 der Anlage zu Drs. 18/436 - nachfolgend abgedruckt)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass eine grundsätzliche Überprüfung der Bemessungsgrundlagen für Sachkostenzuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft geboten ist.

Der Ausschuss erwartet, dass die von der Landesregierung eingesetzte Arbeitsgruppe die Bemessungsgrundlagen der Finanzhilfe für Sachkostenanteile im Rahmen des verfassungsrechtlich Gebotenen einschließlich der Einführung entsprechender Nachweispflichten nachvollziehbar überprüft sowie eine finanzielle Beteiligung der Kommunen untersucht.

Über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe ist dem Landtag bis zum 30.06.2018 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 08.06.2018

Zunächst ist vorzuschicken, dass der mit dem o. a. Beschluss erteilte Auftrag und die hierin zum Ausdruck gebrachte Erwartungshaltung insoweit als außergewöhnlich angesehen wird, als einerseits die Landesregierung in der Angelegenheit gegenüber dem Landtag ihrer Unterrichtspflicht nachzukommen hat, der Untersuchungs- und Prüfauftrag sich andererseits hingegen an die Arbeitsgruppe Finanzhilfe (Arbeitsgruppe) richtet, die zu einem Großteil aus außerhalb der Landesverwaltung stehenden Interessen- bzw. Verbandsvertretern besteht.

Neben Bediensteten des Kultusministeriums (MK) gehören der Arbeitsgruppe Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitsgemeinschaft freier Schulen Niedersachsen e. V. (AGFS) sowie des Verbandes Deutscher Privatschulen Niedersachsen-Bremen e. V. (VDP) an; weitere Sachverständige können hinzugezogen werden.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Schulen in freier Trägerschaft haben um Klarstellung gebeten, dass der erbetene Bericht gegenüber dem Landtag über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zu den Prüfaufträgen als alleinige Stellungnahme der Landesregierung zu sehen ist. Für die erforderlichen fachlichen Erörterungen standen die Vertreterinnen und Vertreter der freien Schulen in der Arbeitsgruppe beratend zur Seite.

Aus dieser Situation heraus hat sich die Notwendigkeit ergeben, dass das MK die jeweilige Sach- und Rechtslage für eine Erörterung in der Arbeitsgruppe aufbereitet hat (vgl. u. a. Nrn. 1.4, 2.3, 3.2); diese Darstellung gibt folglich nicht zwingend die Meinung der Interessen- bzw. Verbandsvertreter wieder. Auf die von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Ergebnisse folgt jeweils eine Stellungnahme des MK.

Der im MK bestehende Arbeitskreis hat Ende 2016 eine „Arbeitsgruppe Finanzhilfe“ eingerichtet, die das für Schulen in freier Trägerschaft geltende Finanzhilfesystem überprüfen soll. Dieses System ist im Jahr 2007 schulgesetzlich eingeführt worden und hat seither nur begrenzt Anpassungen erfahren. Entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen wurden die Stundensätze in den vergangenen zehn Jahren an die Entwicklung des Besoldungsrechts angepasst und fortgeschrieben. Veränderungen im öffentlichen Schulwesen wurden durch Änderungen der Finanzhilferechtsverordnung

nachvollzogen. Die Arbeitsgruppe soll überprüfen, ob für die in den vergangenen Jahren eingetretenen Veränderungen eine Neujustierung auf Grundlage des bisherigen Systems möglich ist, oder - hiervon losgelöst - die Konzeption eines neuen Finanzhilfesystems geboten erscheint.

Die Arbeitsgruppe hat sich auf Bitte des MK mit dem o. a. Prüfauftrag befasst, dabei drei Aufgabenstellungen herausgearbeitet und sich mit diesen in Sitzungen am 09.03.2018 und 23.04.2018 auseinandergesetzt.

Die zusammengetragenen Informationen, die angestellten Überlegungen sowie die erarbeiteten Ergebnisse werden nachfolgend dargelegt.

1. Überprüfung der Bemessungsgrundlagen für Sachkostenanteile

1.1 Anlass der Überprüfung und Auftrag

In seiner Prüfungsmitteilung zur „Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft, Teil 4: Bedarfsgerechtigkeit des Sachkostenanteils in der Finanzhilfe“ vom 07.02.2017 sowie in seinem Denkschriftbeitrag „Zur Kasse bitte: Überhöhte Sachkostenanteile bei Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft“ stellt der Landesrechnungshof (LRH) eine Überfinanzierung von „Sachkostenzuschüssen“ fest. Für seine Modellrechnungen nimmt der LRH einen Abgleich der in den Stundensätzen gemäß § 150 Abs. 3 Satz 2 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) enthaltenen „schulformbezogenen Sachkostenanteile“ mit den Sachaufwendungen kommunaler Schulträger vor (vgl. Tz. 1, 3. Absatz der o. a. Prüfungsmitteilung). Der LRH kommt dabei zu dem Ergebnis, dass das Land den Schulen in freier Trägerschaft mit den (personalgebundenen) Sachkostenanteilen in der Finanzhilfe mehr gewährt als die Kommunen an Sachaufwendungen für die Schülerinnen und Schüler der öffentlichen Schulen tragen (vgl. Jahresbericht 2017, S. 138). Von seinen Feststellungen ausgehend kritisiert der LRH, dass das Land die Sachausgaben im öffentlichen Schulwesen nicht systematisch als Vergleichswert für eine sachgerechte Bemessung der Finanzhilfe erfasst hat (vgl. Tz. 15 der o. a. Prüfungsmitteilung sowie Jahresbericht 2017, S. 139). Ferner leitet der LRH aus seinen Feststellungen Folgerungen und Forderungen ab, die Gegenstand der weiteren Prüfbitten sind (siehe Nrn. 2 und 3).

Es wird erwartet, dass die Arbeitsgruppe Finanzhilfe die Bemessungsgrundlagen der Finanzhilfe für Sachkostenanteile im Rahmen des verfassungsrechtlich Gebotenen nachvollziehbar überprüft.

1.2 Anmerkungen zu den Feststellungen und Folgerungen des LRH

1.2.1 Schulformbezogene Sachkostenanteile (§ 150 Abs. 3 NSchG) vs. Sachkosten (§ 113 NSchG)

Der LRH hat beanstandet, dass das Land im Privatschulwesen neben den Personalkosten auch die Sachkosten, die bei den öffentlichen Schulen nach § 113 NSchG ausschließlich die kommunalen Schulträger tragen, bezuschusst. Diese Grundannahme trifft jedoch nicht zu. In den Stundensätzen gemäß § 150 Abs. 3 NSchG sind ausschließlich „schulformbezogene Sachkostenanteile“ enthalten, die aus dem Landeshaushalt, Einzelplan 07 (auch andere als Schulkapitel), Titelnummern 5, 6 und 8, entnommen bzw. hergeleitet wurden. Es handelt sich beispielsweise um folgende Positionen: „Sachaufwand für Aus- und Fortbildung“, „nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“, „vermischte Ausgaben“, „Reisekostenvergütungen für Dienstreisen“, „Schulfahrten“, „Schüleraustauschfahrten“ und „Studienfahrten“, „Geschäftsbedarf und Kommunikation“. Es handelt sich mithin vielmehr um Personalbewirtschaftungskosten, d. h. um Gemeinkosten, Leistungen und weitere Komponenten, die in einem Zusammenhang mit den Personalkosten - insbesondere für Lehrkräfte - anzusetzen sind. Diese Sachkostenanteile stehen in keinerlei Übereinstimmung oder Beziehung zu den Sachkosten, die die kommunalen Schulträger zu tragen haben (dies sind z. B. Unterhaltung und Bewirtschaftung der Schulanlagen, Ausstattung mit Einrichtungsgegenständen, Lehrmittel, Versicherungen für Schülerinnen und Schüler, Geschäftsbedarf der Elternvertretungen).

1.2.2 Bedarfsorientierung der Sachkosten

Vor dem Hintergrund der unter Nr. 1.2.1 geschilderten Sachlage ist die Kritik des LRH, dass das MK in seiner Berechnung die tatsächlich an öffentlichen Schulen entstehenden kommunalen Sachkosten außer Betracht gelassen und folglich eine Bedarfsorientierung der Sachkosten vernachlässigt hat, nicht nachzuvollziehen. Im Zusammenhang mit dieser Kritik des LRH ist auch anzumerken,

dass dem Gesetzgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit eingeräumt ist, wie er seiner Förderpflicht zugunsten des Ersatzschulwesens im Sinne des Gemeinwohls nachkommt (vgl. Nr. 1.4). Eine ausdrückliche Verpflichtung, vor Festsetzung von Finanzhilfeleistungen z. B. (auch) die kommunalen Sachkosten detailliert zu ermitteln, besteht nicht.

1.2.3 Abgleich von „schulformbezogenen Sachkostenanteilen“ mit „Sachaufwendungen kommunaler Schulträger“

Der vom LRH vorgenommene Abgleich der in den Stundensätzen gemäß § 150 Abs. 3 Satz 2 NSchG enthaltenen „schulformbezogenen Sachkostenanteile“ mit den „Sachaufwendungen kommunaler Schulträger“, aus dem weitere Schlussfolgerungen und Forderungen abgeleitet werden, die sich in der vorliegenden Prüfbitte widerspiegeln, ist nicht sachgerecht. Die vom LRH verglichenen Sachkosten stehen in keiner direkten Beziehung zueinander. Die in den Stundensätzen enthaltenen „schulformbezogenen Sachkostenanteile“ (Personalbewirtschaftungskosten) sind etwas völlig anderes als die Sachkosten, die kommunale Schulträger für die Schülerinnen und Schüler an ihren Schulen tragen (vgl. Nr. 1.2.1).

1.2.4 Kappung von Sachkosten bei einem Deckungsgrad von 80 v. H.

Die vom LRH in seinen Prüfungsmitteilungen wiederholt als „verfassungsrechtlich ausreichend erachtete Zuschusshöhe von 80 v. H.“ ist keine feste, allgemeingültige Größe bzw. 80 v. H. stellen keine zwingend einzuhaltende Kappungsgrenze dar. Es handelt sich vielmehr um einen Deckungsgrad von Betriebskosten, der von Gerichten unter bestimmten Rahmenbedingungen für bestimmte Länderregelungen im Hinblick auf die „Annahme der Existenzsicherung der Institution Ersatzschule“ nicht beanstandet wurde. Das vom LRH errechnete Einsparvolumen basiert folglich auf zwei vorgenommenen Setzungen, nämlich, dass das Verhältnis Personal- zu Sachkosten strikt der Faustformel 5:1 folgt und dass 80 v. H. der Sachkosten eines kommunalen Schulträgers verfassungsrechtlich als ausreichend anzusehen sind. Diesem Ansatz kann nicht gefolgt werden.

1.3 Differenzierung beim schulformbezogenen Sachkostenanteil

Der Stundensatz ergibt sich auf der Grundlage der Ausgaben des Landes je Jahreswochenstunde aus einem Personalkostenanteil und aus einem schulformspezifischen Sachkostenanteil (Personalbewirtschaftungskosten). Selbstredend kann den Trägern nur auf den Personalkostenanteil gemäß § 150 Abs. 8 NSchG ein Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen gewährt werden, andernfalls würden wesensfremd auch für den Sachkostenanteil Beiträge anfallen. Folglich muss der zuschussfähige Personalkostenanteil separiert werden. Dies erfolgt durch einen Rückgriff auf einen Wert von 80 v. H. des Stundensatzes, denn dieser Anteil wird als geeignet angesehen, die als Genehmigungsvoraussetzung nachzuweisende wirtschaftliche Stellung der Lehrkräfte (vgl. Artikel 7 Abs. 4 Satz 4 Grundgesetz (GG), Artikel 4 Abs. 3 Niedersächsische Verfassung (NV); § 145 Abs. 2 Nr. 3 NSchG: „Die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte an einer Ersatzschule ist nur genügend gesichert, wenn die Gehälter und Vergütungen bei entsprechenden Anforderungen hinter den Gehältern der Lehrkräfte an gleichartigen und gleichwertigen öffentlichen Schulen nicht wesentlich zurückbleiben [...]“) hinreichend zu finanzieren (vgl. Gesetzentwurf der LReg, Drs. 15/3730, Teil III zu Nr. 33 [§ 150]).

Bei einer vergleichenden Betrachtung der Schulformen wurde 2006 festgestellt, dass der (personalgebundene) Sachausgabenanteil des Landes an den Gesamtausgaben je Schülerin oder je Schüler Schwankungen zum erwarteten Bedarf unterliegt. Der systeminterne Abgleich hat Verwerfungen aufgezeigt, die mit praktischen Erfahrungen und Bewertungen nicht in Einklang standen. In der Arbeitsgruppe bestand Einvernehmen, dass es zur Wahrung der Stringenz des Systems ergänzender, schulformspezifischer Sollsetzungen bedarf, um einen sachgerechten Ausgleich zu erreichen. Bei den dafür notwendigen Setzungen wurde den Praxiserfahrungen der Träger ein besonderes Augenmerk geschenkt. Als Ergebnis wurde festgehalten: „Der Sachausgabenanteil wurde für Hauptschulen und Realschulen (22,5 % statt 20 %) sowie Gymnasien und Förderschulen (25 % statt 20 %) erhöht, um dem im Vergleich zu Grundschulen höheren Bedarf der Träger zu entsprechen“ (vgl. Begründung im Protokoll der Unterarbeitsgruppe vom 29.05.2006). Diese Setzung war nach Auffassung der Arbeitsgruppe notwendig und geeignet, das gesetzte Ziel einer sachgerechten Finanzhilfe zu erreichen. Der Landtag hat sich diese Einschätzung mit der Beschlussfassung über

das Gesetz zur Reform der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft von 2007 zu Eigen gemacht.

1.4 Finanzhilfe für Sachkostenanteile - Rahmen des verfassungsrechtlich Gebotenen

Artikel 7 Abs. 4 GG legt den für die Schulgesetzgebung zuständigen Ländern die Pflicht auf, das private Ersatzschulwesen neben dem öffentlichen Schulwesen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen. Aus Artikel 7 Abs. 4 Satz 1 GG folgt kein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Gewährung staatlicher Finanzhilfe, schon gar nicht in bestimmter Höhe. Der grundrechtliche Schutzanspruch des einzelnen Trägers einer Ersatzschule ist lediglich darauf gerichtet, dass der Gesetzgeber diejenigen Grenzen und Bindungen beachtet, die seinem politischen Handlungsspielraum durch die Schutz- und Förderpflicht zugunsten des Ersatzschulwesens als Institution gesetzt sind (BVerfG, Beschl. v. 09.03.1994 - 1 BvR 682, 1 BvR 712/88). Eine Finanzhilfe in Form einer vollständigen Übernahme der von der anerkannten Ersatzschule aufgewendeten finanziellen Mittel ist verfassungsrechtlich nicht zwingend. Der Gesetzgeber vernachlässigt diese Pflicht erst dann erheblich, wenn bei weiterer Untätigkeit der Bestand des Ersatzschulwesens evident gefährdet wäre. Ob und wann eine solche Situation eingetreten ist, lässt sich letztlich nur aufgrund einer Gesamtschau aller maßgeblichen Umstände beurteilen (BVerwG, Beschl. v. 18.12.2000 - 6 B 15.00).

Der Bestand des Ersatzschulwesens hängt davon ab, dass die Träger der Ersatzschulen im Stande sind, die Genehmigungsvoraussetzungen des Artikel 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG gleichzeitig und auf Dauer zu erfüllen; dieses Existenzminimum der Institution Ersatzschule muss sichergestellt sein. Soll die staatliche Förderung ihrem Umfang nach sicherstellen, dass die Genehmigungsvoraussetzungen des Artikel 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG auf Dauer erfüllt werden, ist es zunächst Aufgabe des Gesetzgebers, selbst eine Bewertung der Kostensituation vorzunehmen. Der Gesetzgeber kann sich an den Kosten des öffentlichen Schulwesens orientieren und seine Hilfe danach ausrichten (BVerfG, Urt. v. 08.04.1987 a. a. O.). Es liegt beispielsweise im Rahmen der eingeräumten weitgehenden Gestaltungsfreiheit, den privaten Schulträgern eine Förderung nach einem festen Vomhundertsatz der vergleichbaren Personalkosten öffentlicher Schulen zu gewähren (BVerwG, Beschl. v. 26.07.2005 - 6 B 24.05). Die Gestaltungsfreiheit gestattet es aber u. a. auch, ganz oder teilweise von einer direkten finanziellen Förderung abzusehen und sie durch ein System von Personal- und/oder Sachleistungen - etwa durch Beurlaubung von Lehrkräften oder durch Überlassung von Schulgebäuden und anderen Einrichtungen - zu ersetzen (BVerfG, Urt. v. 08.04.1987 - 1 BvL 8, 16/84).

Verfassungsrechtlich geboten ist demzufolge eine staatliche Förderung nur insoweit, als sie den Bestand des Ersatzschulwesens als Institution gerade noch absichert. Das bedeutet zugleich, dass die staatliche Förderung fortwährend nur geringfügig über dem Existenzminimum der Institution Ersatzschule liegt. Eine solche Förderung wäre realitätsfern und praktisch kaum durchzuführen. Es muss über das verfassungsrechtlich gebotene Minimum ein Handlungsspielraum eröffnet sein, den der Gesetzgeber z. B. mit Blick auf das öffentliche Schulwesen oder auf politische Zielsetzungen ausfüllen kann (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.12.2011 - 6 C 18.10 sowie BVerfG, Beschl. v. 09.03.1994 - 1 BvR 1369/90 - BVerfGE 90, 128 <144>).

1.5 Ergebnis der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hielt die seinerzeit aus ihrer Mitte heraus angeregten und angesetzten Werte für einen schulformspezifischen Sachkostenanteil für sachgerecht. Die Prozentsätze wurden von der Arbeitsgruppe unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Träger praxisnah festgelegt. Nach Einschätzung der Arbeitsgruppe bewegten sich die Bemessungsgrundlagen der Finanzhilfe für Sachkostenanteile im Rahmen des verfassungsrechtlich Gebotenen (vgl. Nr. 1.4). Ob die Werte nach wie vor als sachgerecht angesehen werden können, bleibt im Zuge der eingeleiteten Neuberechnung festzustellen.

1.6 Stellungnahme des MK

Die Reform von 2007 hatte zum Ziel, die Finanzhilfe auf eine langfristig geltende Grundlage zu stellen. Schon damals wurde erkannt, dass eine regelmäßige Fortschreibung möglicherweise nicht ausreichen würde, um auch deutliche Veränderungen bei den tatsächlichen Verhältnissen an den öffentlichen Schulen nachzubilden. Deshalb wurde bereits seinerzeit in Aussicht genommen, die Ausgangswerte mit aktualisierten Daten neu zu berechnen, soweit die Entwicklung der tatsächli-

chen Verhältnisse an den öffentlichen Schulen eine Neuberechnung erforderlich machen sollte (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 15/3730, Teil III zu Nr. 33 [§ 150]).

Die Ausgangswerte sollen nunmehr anhand der heute verfügbaren Daten neu berechnet werden; dieses Verfahren wird zurzeit durchgeführt. Erst wenn die aktuellen Werte vollständig zusammengetragen sind, ist eine Neuberechnung und Neubewertung möglich. Es ist beabsichtigt, dabei auch die in den Stundensätzen gemäß § 150 Abs. 3 Satz 2 NSchG enthaltenen „schulformbezogenen Sachkostenanteile“ kritisch in den Blick zu nehmen.

2. Einführung von Nachweispflichten

2.1 Anlass für die Überprüfung und Auftrag

In seiner Prüfungsmitteilung zur „Bedarfsgerechtigkeit des Sachkostenanteils in der Finanzhilfe“ hat der LRH festgestellt, dass es ausweislich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig sei, die „Förderung zusätzlich von der konkreten Hilfsbedürftigkeit jedes einzelnen privaten Schulträgers abhängig zu machen“. Der Gesetzgeber könne zudem „im Einzelnen eine Überprüfung der Finanzierungspläne und Bilanzen“ der Schulen in freier Trägerschaft anordnen. Neben Niedersachsen würden nur vier Länder auf eine Verwendungsprüfung verzichten. In einigen anderen Bundesländern seien die Schulträger über die Vorlage entsprechender Nachweise hinaus auch zur Rechnungslegung oder zu weitergehenden Nachweisen gegenüber den Schulbehörden verpflichtet. So könne in Bayern den Schulträgern zur Auflage gemacht werden, Gewinn- und Verlustrechnungen vorzulegen, aus denen sich die jährlichen Einnahmen und Ausgaben der Schulen ergeben. Daneben würden andere Länder den Kultusbehörden weitergehende Prüfrechte einräumen, in Hamburg und Nordrhein-Westfalen seien die Schulbehörden sogar berechtigt, die ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ersatzschulen zu prüfen.

Es wird erwartet, dass die Arbeitsgruppe Finanzhilfe die Einführung von Nachweispflichten überprüft.

2.2 Rechtslage und Praxis in Niedersachsen

Eine spezielle Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung des den Trägern der freien Schulen gewährten Zuschusses zu den laufenden Betriebsausgaben sowie eine Vorlagepflicht von Bilanzen oder Gewinn- und Verlustrechnungen sind in Niedersachsen gesetzlich nicht vorgesehen.

In § 149 Abs. 5 Satz 1 NSchG ist geregelt, dass ein Anspruch auf Finanzhilfe für jedes Schuljahr geltend zu machen ist. Auch wenn die Finanzhilfemittel den Schulträgern durch monatliche Abschläge ausgezahlt werden, ist die Endabrechnung, verbunden mit einer Schlusszahlung, erst nach eingehender Prüfung durch die Landesschulbehörde (NLSchB) vorgesehen. Dabei werden die für die Berechnung und Abrechnung der Finanzhilfe maßgeblichen Parameter umfassend durch die NLSchB kontrolliert. So werden z. B. für jede finanzhilfeberechtigte Schule Schülerlisten geprüft, auch die tatsächlich geleisteten Lehrer-Ist-Stunden sind zu melden. Daneben sind die Lohnkonten offenzulegen.

Nach § 149 Abs. 4 NSchG besteht der Anspruch auf Finanzhilfe nicht oder er erlischt, wenn der Träger der Ersatzschule einen erwerbswirtschaftlichen Gewinn erzielt oder erstrebt. Ist der Träger einer Ersatzschule eine Körperschaft (§ 51 Satz 2 Abgabenordnung (AO)), so hat er nur dann einen Anspruch auf Finanzhilfe, wenn er ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke verfolgt (§ 52 AO). Das Schulgesetz geht somit davon aus, dass eine juristische Person, die als Schulträger Gewinn erstrebt, wie auch eine Privatperson, die in der gleichen Eigenschaft Gewinn erzielt, nicht hilfsbedürftig und mithin nicht förderungswürdig ist.

Die Finanzämter stellen entsprechende Bescheinigungen (Freistellungsbescheide) aus, die von der NLSchB als Bewilligungsbehörde als Darlegung gemäß § 149 Abs. 4 NSchG anerkannt werden.

Nach § 167 Abs. 1 Satz 2 NSchG haben die Schulbehörden das Recht, die Schulen in freier Trägerschaft und die anerkannten Tagesbildungsstätten zu besichtigen, Einblick in den Unterrichtsbetrieb zu nehmen sowie Berichte und Nachweise (z. B. über abgeführte Sozialversicherungsbeiträge sowie Lohnkontennachweise) zu fordern.

Nach § 150 Abs. 10 sowie nach § 154 Abs. 5 NSchG sind die Schulbehörden und der LRH berechtigt, alle die Finanzhilfe betreffenden Angaben bei den Schulen und Schulträgern zu überprüfen, die zugehörigen Unterlagen einzusehen und Auskünfte zu verlangen.

2.3 Generelle und konkrete Hilfsbedürftigkeit von Ersatzschulträgern - „Rahmen des verfassungsrechtlich Gebotenen“

Auf die allgemeinen einleitenden Ausführungen unter Nummer 1.4 wird verwiesen. Der Umfang der verfassungsrechtlich gebotenen Förderung hat sich an den existenziellen Bedürfnissen nicht der einzelnen Ersatzschule, sondern des Bestandes des Ersatzschulwesens zu orientieren. Aus Artikel 7 Abs. 4 GG lässt sich kein finanzieller subjektiv-rechtlicher Subventionsanspruch einzelner Ersatzschulen ableiten, wohl aber eine - inhaltlich unbestimmte - objektiv-rechtliche Erhaltungs- und Förderpflicht, die das Privatschulwesen als Institution sichert.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer richtungsweisenden Entscheidung festgestellt, dass private Schulträger in aller Regel nicht mehr in der Lage sind, aus eigener Kraft gleichzeitig und auf Dauer sämtliche Anforderungen zu erfüllen, die das Grundgesetz in Artikel 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG an die Genehmigung einer Ersatzschule stellt. Das BVerfG führt aus: „Die generelle Hilfsbedürftigkeit privater Ersatzschulen ist heute ein empirisch gesicherter Befund; tatsächlich haben dem sämtliche Länder, wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung, Rechnung getragen. Den Landesgesetzgebern bleibt es im Rahmen ihrer Gestaltungsfreiheit unbenommen, ihre Förderung zusätzlich von der konkreten Hilfsbedürftigkeit jedes einzelnen privaten Schulträgers abhängig zu machen und beispielsweise privatschulrechtliche Gemeinnützigkeit (also Sicherstellung, dass öffentliche Gelder nicht zur Erwirtschaftung privaten Gewinns verwendet werden) zu fordern sowie im Einzelnen eine Überprüfung der Finanzierungspläne und Bilanzen anzuordnen“ (vgl. BVerfGE 75, 40 <67>).

Aus diesem Urteil des BVerfG ergibt sich, dass weder eine „konkrete Hilfsbedürftigkeit“ überprüft werden muss noch dass eine „Überprüfung der Finanzierungspläne und Bilanzen im Einzelnen“ zwingend ist. Eine Förderpflicht kann bereits durch den empirisch gesicherten Befund einer generellen Hilfsbedürftigkeit privater Ersatzschulen angenommen werden. Die „konkrete Hilfsbedürftigkeit“ kann „zusätzlich“ durch die Anerkennung der steuerrechtlichen Gemeinnützigkeit nachgewiesen werden; im Urteil v. 21.11.1986 - 7 C 82/84 - hat das BVerwG erklärt, dass für körperschaftlich organisierte gemeinnützige Schulträger die geforderte steuerrechtliche Gemeinnützigkeit ein „zulässiges sachliches Kriterium zur pauschalen Bestimmung der Hilfsbedürftigkeit der privaten Ersatzschulen“ ist.

Finanzhilfe kann somit sowohl nach einem Bedarfs- oder Defizitdeckungsverfahren als auch - wie in den meisten Ländern - nach einem Pauschalverfahren gewährt werden. Die geltende Regelung bewegt sich im Rahmen der eingeräumten Gestaltungsfreiheit.

2.4 Vorlage von Verwendungsnachweisen in den Ländern

Nach den Recherchen des LRH verzichten fünf Länder (BW, HB, HE, MVP, NI) auf eine Verwendungsprüfung (vgl. Tz. 25 der Prüfungsmitteilung zur „Bedarfsgerechtigkeit des Sachkostenanteils in der Finanzhilfe“). Die Betrachtung einer Länderabfrage der Kultusministerkonferenz (KMK) (Stand 2016) ergibt ein etwas anderes Bild. Danach verzichten - neben Niedersachsen - die Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein, mithin acht Länder, auf eine Verwendungsprüfung, die Schulbehörden können - wie in Niedersachsen - Auskünfte und Nachweise verlangen. Berlin und Sachsen-Anhalt lassen sich einen Jahresabschluss sowie Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnung vorlegen. Hamburg verlangt einen von einem Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater geprüften Jahresabschluss. Mecklenburg-Vorpommern verlangt einen Prüfvermerk eines Wirtschaftsprüfers über die zweckentsprechende Verwendung. In Nordrhein-Westfalen kann ein einfacher Verwendungsnachweis geführt werden, alternativ kann ein durch einen Wirtschaftsprüfer geprüfter Jahresabschluss eingereicht werden. Bayern führt anlassbezogen und im Einzelfall eine Verwendungsprüfung durch. Thüringen lässt sich Nachweise über Personal- und Sachkosten vorlegen.

Demzufolge gibt es nur in der Hälfte der Länder eine erweiterte Vorlageverpflichtung, eine umfassende Verwendungsprüfung stellt eine Ausnahme dar.

2.5 Verwaltungsaufwand und Personalmehraufwand

Eine erweiterte Vorlageverpflichtung und eine umfassende Verwendungsprüfung (geprüfter Jahresabschluss, Gewinn- und Verlustrechnung als Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Finanzhilfe) würden zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand und damit verbunden zu einem gesteigerten Stellenbedarf bei den Schulbehörden führen. Insbesondere bei großen - teilweise bundesweit agierenden - Trägern, die wiederum teilweise Schulen in Tochterfirmen führen, ist für solche Prüfungen ein besonderer Sachverstand von Nöten, um z. B. Bilanzen und Wirtschaftspläne lesen und bewerten zu können. Die einzusetzenden gründlichen und umfassenden Fachkenntnisse müssten sich auch in der Dienstpostenwertigkeit widerspiegeln.

Der Personalmehraufwand lässt sich mangels Erfahrungswerten zurzeit nicht quantifizieren.

2.6 Ergebnis der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe spricht sich für eine Beibehaltung der geltenden Rechtslage aus. Sie hält die bestehenden Regelungen für hinreichend geeignet, die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Finanzhilfeunterstützung zu dokumentieren. Die Vorschriften sind bezogen auf den vom Land zu den laufenden Betriebskosten gewährten Zuschuss angemessen und in ihrer Umsetzung für Träger und Schulbehörden praktikabel. Nach Einschätzung der Arbeitsgruppe bewegen sich die geltenden Vorschriften im Rahmen des verfassungsrechtlich Gebotenen.

2.7 Stellungnahme des MK

Das MK hält eine erweiterte Vorlageverpflichtung und gegebenenfalls umfassendere Verwendungsprüfung für denkbar. Hierzu müsste allerdings eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Es darf allerdings nicht verkannt werden, dass die Umsetzung entsprechender Vorschriften mit einem erweiterten, auch streitbelasteten Verwaltungsaufwand einhergehen würde. Der einzusetzende besondere Sachverstand müsste sich auch in der Dienstpostenwertigkeit widerspiegeln. Insgesamt betrachtet ist zu besorgen, dass Eingriff und Nutzen nicht in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen werden. Das MK sieht keinen unbedingten Handlungsbedarf und spricht sich deshalb für eine Beibehaltung der geltenden Vorschriften aus.

3. Untersuchung einer finanziellen Beteiligung der Kommunen

3.1 Anlass der Untersuchung und Auftrag

In seinem Denkschriftbeitrag wird vom LRH festgestellt, dass das gegenwärtige System der Finanzhilfe nicht der für öffentliche Schulen geltenden geteilten Finanzierungszuständigkeit von Land und kommunalen Gebietskörperschaften entspricht. In einigen Bundesländern werde dieses Prinzip auch hinsichtlich der Finanzierung von Privatschulen beachtet. So würden in Hessen die Kommunen den Trägern zuschussberechtigter Ersatzschulen jährlich einen Beitrag zur sächlichen Schulunterhaltung zahlen. Baden-Württemberg behalte sich die Möglichkeit vor, die Gewährung staatlicher Zuschüsse von der angemessenen finanziellen Beteiligung der zuständigen Gemeinde abhängig zu machen. Land Mecklenburg-Vorpommern gewähre den Ersatzschulen mit der Finanzhilfe keine Sachkostenerstattung, da die Kommunen Schulkostenbeiträge leisten.

Es wird erwartet, dass die Arbeitsgruppe Finanzhilfe eine finanzielle Beteiligung der Kommunen an den Sachkosten überprüft.

3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen für die Finanzierungszuständigkeit

3.2.1 Trägerschaft von öffentlichen Schulen und Privatschulen

Nach § 1 Abs. 3 NSchG sind öffentliche Schulen nichtrechtsfähige Anstalten ihres kommunalen Trägers und des Landes. Die kommunalen Schulträger sind gemäß § 101 Abs. 1 und § 106 Abs. 1 NSchG verpflichtet, das notwendige Schulangebot vorzuhalten. Die Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen stehen in einem unmittelbaren Dienstverhältnis zum Land.

Schulen in freier Trägerschaft sind nach § 1 Abs. 4 NSchG die Schulen, deren Träger entweder natürliche oder juristische Personen des privaten Rechts oder Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften sind, die die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts besitzen. Kommunen können mithin nicht Träger von Schulen in freier Trägerschaft sein. Schulen in freier Trägerschaft

haben keinen Versorgungsauftrag, ein „Bedürfnis aufgrund örtlicher Schülerzahlen“ ist für eine Schullerichtung nicht erforderlich, sie können sich an einem frei gewählten Ort niederlassen und frei angewählt werden. Die Lehrkräfte stehen in einem Beschäftigungsverhältnis zum Träger.

Die strikte Trennung zwischen den Trägern öffentlicher und privater Schulen war bereits Bestandteil der vor Inkrafttreten des Schulgesetzes geltenden schulrechtlichen Vorschriften.

3.2.2 Originärer Ansatz für die Finanzierung von öffentliche Schulen und Privatschulen

Die getrennte Finanzierungszuständigkeit nach den §§ 112, 113 NSchG basiert auf den verfassungsrechtlichen Regelungen der Artikel 7 (staatlicher Bildungsauftrag) und 28 Abs. 2 GG (kommunale Selbstverwaltung) sowie der Artikel 4 und 57 NV. Unter Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften hat der Staat danach ein funktionsfähiges öffentliches Schulsystem zu gewährleisten. Mithin gibt es eine gesetzliche Kostenlastverteilung zwischen Land (Personalkosten) und kommunalen Schulträgern (Sachkosten).

Bei Schulen in freier Trägerschaft ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Förderpflicht des Staates aus der Gründungsfreiheit und der institutionellen Garantie der Privatschule (Artikel 7 Abs. 4 Satz 1 GG). Einen verfassungsunmittelbaren Anspruch auf Gewährung staatlicher Finanzhilfe für die einzelne Ersatzschule gibt es nicht, die staatliche Gewährleistung zielt auf den Bestand der Ersatzschule als Institution ab. Schon deshalb lässt sich eine Verknüpfung einer subjektiven Berechtigung, wie sie sich aus einer Leistungspflicht einer Schulstandortkommune oder einer Wohnsitzkommune gegenüber einer Ersatzschule ergeben würde, verfassungsrechtlich nur schwerlich herleiten. Die staatliche Schutzpflicht gegenüber Ersatzschulen findet ihre Rechtfertigung nicht in einer Art „Aufwendungsersatz“ für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch Private, sondern in der Förderung eigenverantwortlicher Miterfüllung der durch Artikel 7 Abs. 1 Satz 1 GG gerade auch der Privatinitiative überlassenen allgemeinen (öffentlichen) Bildungsaufgaben. Im Schulgesetz wird dies von § 149 Abs. 1 NSchG, nach dem (nur) das Land den Ersatzschulen Finanzhilfe zu gewähren hat, aufgegriffen.

3.3 Anmerkungen zu den Feststellungen und Folgerungen des LRH

Die Aussage des LRH, dass in einigen Bundesländern das „Prinzip“ einer geteilten Finanzierungszuständigkeit von Land und kommunalen Gebietskörperschaften auch hinsichtlich der Finanzierung von Privatschulen „beachtet“ wird, erweckt den Eindruck, dass es eine anerkannte klare Setzung bezüglich der Kostenaufteilung bei der Ersatzschulförderung gibt und dass eine solche generelle Regelung in Niedersachsen missachtet wird. Dies ist mitnichten so.

Öffentliche Schulen und Schulen in freier Trägerschaft sind einander hinsichtlich der Finanzierung durch die öffentliche Hand nicht gleichgestellt, ein zu beachtendes „Prinzip“ lässt sich aus der Finanzierungszuständigkeit für öffentliche Schulen für die Ersatzschulfinanzierung nicht ableiten.

Die Formulierung des LRH, dass in „einigen“ Bundesländern das (vermeintliche) Prinzip einer geteilten Finanzierungszuständigkeit beachtet wird, lässt auch nicht den Schluss zu, dass Niedersachsen allein eigene Wege geht, denn das ist nicht der Fall. Vielmehr sehen lediglich vier Bundesländer die Möglichkeit einer Beteiligung der Kommunen an den Sachkosten der freien Schulen vor. Das heißt, alle übrigen Länder - einschließlich Niedersachsen und ungeachtet der Stadtstaaten - sehen von einer Kostenbeteiligung der Kommunen ab.

3.4 Ergebnisse einer Länderumfrage

Auf Vorschlag der Arbeitsgruppe hat das MK eine Länderumfrage durchgeführt, um weitere Informationen und gegebenenfalls Erfahrungsberichte aus den Ländern zu bekommen. An der Umfrage haben sich 13 Länder durch eine Rückmeldung beteiligt. Die Abfrage hat ergeben, dass neben den vom LRH bereits genannten Ländern auch Schleswig-Holstein eine Regelung für eine Kostenerstattung durch die Kommunen hat. Hier ist allerdings auf die regionale Besonderheit hinzuweisen, dass der Dänische Schulverein die meisten Ersatzschulen (42 von 102) für Schülerinnen und Schüler der dänischen Minderheit betreibt. Die örtlichen Verflechtungen weisen folglich Eigenheiten auf, die auch nicht nur zu einer Rechtfertigung, sondern auch zu einer Akzeptanz einer solchen Maßnahme beitragen.

Zwei Länder haben auf die konnexitätsrechtlichen Folgen einer solchen Maßnahme hingewiesen.

3.5 Rechtliche Betrachtung

3.5.1 Allgemeine Überlegungen

Offen ist, wie eine Kostenbeteiligung der Kommunen an der Privatschulfinanzierung rechtssicher zu legitimieren wäre. Aus Artikel 7 Abs. 4 GG lässt sich lediglich eine Leistungspflicht des „Staates“ ablesen bzw. ableiten. Aus der Tatsache, dass die kommunalen Schulträger für ihre Schulen die Sachkosten zu tragen haben, ist nicht ohne Weiteres zu schließen, dass sie für freie Schulen in ihrem Gebiet oder für Schülerinnen und Schüler, die in ihrem Gebiet wohnen aber außerhalb dieses Gebiets eine freie Schule besuchen, ebenfalls die Sachkosten oder Teile davon aufzubringen haben. Schließlich haben sie im Allgemeinen weder Einfluss auf eine Niederlassung einer Schule in freier Trägerschaft in ihrem Gebiet, noch werden deren Schülerinnen und Schüler per se aus ihrem Gebiet rekrutiert, denn für freie Schulen gelten weder Schulbezirke noch Schuleinzugsbereiche.

Allenfalls lässt sich als Argument vorbringen, dass Kommunen geringere Ausgaben haben, sofern und soweit sie durch Schulen in freier Trägerschaft „entlastet“ werden, und dass diese Einsparungen an die Träger der freien Schulen ausgekehrt werden könnten. Ob eine schulgesetzliche Regelung, mit der Kommunen zur Leistung von Finanzhilfe an Schulen in freier Trägerschaft herangezogen werden, verfassungskonform wäre, ist vor dem Hintergrund der ausdrücklich dem Staat verfassungsrechtlich auferlegten Förderpflicht zweifelhaft. Die Tatsache, dass einige wenige Länder eine Heranziehung der Kommunen zu den Sachkosten örtlich ansässiger Ersatzschulen vorsehen, reicht als Rechtfertigung allein nicht aus.

3.5.2 Mögliche Problemstellungen

3.5.2.1 Vernachlässigung des kommunalen Versorgungsauftrags

Zu besorgen ist, dass durch finanzielle Leistungen der Kommunen an die Träger freier Schulen Einfluss auf die Privatschullandschaft genommen wird. Kommunale Schulträger könnten sich durch finanzielle Leistungen von der eigenen Verpflichtung, ein Schulangebot vorhalten zu müssen (§§ 101, 106 NSchG) gewissermaßen „freikaufen“. Durch die Überlassung von Liegenschaften und/oder der Zahlung von Sachkostenanteilen könnten sie ein privates Bildungsangebot gezielt unterstützen und Einfluss auf die Schulentwicklungsplanung nehmen. Die Gesamtzahl an öffentlichen Schulplätzen könnte abnehmen, der eigene Versorgungsauftrag könnte vernachlässigt werden.

3.5.2.2 Leistungspflicht bei zusammengefassten Schulen (z. B. bei GHS, GHRS, GOBS oder GS/IGS und Schulen mit Förderschulzweig)

Träger für die öffentlichen Grundschulen sind die Gemeinden und Samtgemeinden, Träger für die öffentlichen Schulen in den Sekundarbereichen sind (grundsätzlich) die Landkreise (vgl. § 102 NSchG). Für organisatorisch zusammengefasste Schulen in freier Trägerschaft mit Primarbereich und Sekundarbereich würde sich die Frage stellen, welche kommunalen Träger zu Leistungen heranzuziehen wären. Eine Standortgemeinde muss nicht zwingend das Schulangebot der örtlichen Schule in freier Trägerschaft vorhalten, sie ist folglich nicht von Sachaufwendungen „entlastet“. Die Wohnsitzkommune einer Sekundarbereichsschülerin oder eines Sekundarbereichsschülers muss nicht zwingend und kann auch rechtlich nicht ohne weiteres Schulträger einer weiterführenden Schule sein, auch sie hat keine Entlastung und damit verbundene Einsparungen.

Eine Kostensplittung nach Primarbereich und Sekundarbereich (z. B. für eine Grund- und Oberschule) ist ebenfalls nicht unproblematisch, weil insbesondere kleine Schulen durchaus auch jahrgangsübergreifend und schulbereichsübergreifend Unterricht erteilen.

3.5.2.3 Trägerscharfe Zuordnung der Schülerinnen und Schüler

Schülerinnen und Schüler kommen unter Umständen aus Kommunen von außerhalb Niedersachsens (z. B. Hermann-Lietz-Schule Spiekeroog oder Schulen im grenznahen Bereich von Anrainerbundesländern). Es wäre rechtsfehlerfrei festzulegen, ob die Wohnsitzkommunen oder die Standortkommunen herangezogen werden sollen. Da das NSchG seinen räumlichen Geltungsbereich in Niedersachsen hat, können Kommunen außerhalb des Landes vermutlich nicht zu Leistungen herangezogen werden. Um gleichwohl einen gerechten Kostenausgleich zu sichern, müsste das Land in derartigen Fällen einspringen.

3.5.2.4 Keine Vergleichbarkeit mit der Aufnahme auswärtiger Schülerinnen und Schüler (Gastschulgeld)

Für die Aufnahme auswärtiger Schülerinnen und Schüler kann unter kommunalen Schulträgern ein Ausgleich über Gastschulgeldzahlungen gesucht werden. Ein schulgesetzlicher Anspruch wird aber hier grundsätzlich erst nach Überschreitung einer gewissen Quote ausgelöst (§ 105 Abs. 4 NSchG). Unterhalb der Quote ist die Aufnahme auswärtiger Schülerinnen und Schüler ohne Ausgleich hinzunehmen. Entsprechende Geringfügigkeitsgrenzen wären auch bei einem kostendeckenden Beitrag zugunsten von Schulen in freier Trägerschaft in Erwägung zu ziehen. Alternativ wäre in Betracht zu ziehen, für jeden Fall einer Beschulung auswärtiger Schülerinnen und Schüler eine Sachkostenerstattung schulgesetzlich zu regeln, um eine entsprechende Verfahrensweise auch zugunsten der Schulen in freier Trägerschaft zu stützen.

3.5.2.5 Steuerung der Schulentwicklung

Ersatzschulen sollen räumlich nicht gesteuert werden, staatliche Schulentwicklungsplanung ist nicht maßgebend. Eine Sachkostenleistung könnte hingegen die Niederlassung von Schulen in finanzstarken Kommunen begünstigen.

3.5.2.6 Umsetzung der Inklusion

Kommunen, die sich für eine inklusive Beschulung in ihrem Gebiet stark machen und nicht auf Schwerpunktschulen oder den Erhalt von Förderschulen setzen, müssten gleichwohl Förderschulen in freier Trägerschaft finanziell unterstützen. Eine Heranziehung als „Standortkommune“ würde die Bemühungen um den Ausbau einer inklusiven Schullandschaft hintertreiben.

3.5.2.7 Konfliktpotenzial

Die Kommunen sind nach den §§ 102, 106, 108 NSchG verpflichtet, das erforderliche Schulangebot zu machen. Träger freier Schulen sind hingegen nicht an schulentwicklungsplanerische Überlegungen gebunden. Denkbar ist, dass in einer Kommune eine Ersatzschule errichtet wird, die den Bestand einer öffentlichen Schule gefährdet. Die Standortkommune müsste einerseits die durch das zusätzliche Angebot geschwächte öffentliche Schule aufrechterhalten und zugleich finanzielle Leistungen zugunsten des Trägers der Ersatzschule erbringen.

3.5.2.8 Mögliche Entwicklungstendenzen

Es ist zu besorgen, dass Kommunen ihre Haushalte entlasten, indem sie originäre Aufgaben im Bildungsbereich auf Ersatzschulträger und die Finanzierung damit weitgehend auf den Landeshaushalt verlagern.

3.5.3 Konnexität

Die Gewährung freiwilliger Zuwendungen von Kommunen an die Träger freier Schulen ist auch ohne gesetzliche Grundlage zulässig. Hingegen bedarf die Heranziehung von Kommunen zu Leistungen an die Träger wegen des dadurch erfolgenden Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung einer gesetzlichen Grundlage. Ein solches Gesetz hätte vermutlich konnexitätsrechtliche Folgen nach Artikel 57 NV, denn durch die Vorschrift des Landes werden bei den Kommunen Kosten verursacht. Kosten sind die mit dem Vollzug der Rechtsvorschrift bei den kommunalen Körperschaften entstehenden Personal- und Sachkosten sowie die Zweckausgaben. Es ist zu besorgen, dass das Land nicht nur die Kosten für die aus nichtniedersächsischen Kommunen anreisenden Schülerinnen und Schüler zu übernehmen hätte, sondern im Rahmen eines konnexitätsrechtlichen „finanziellen Ausgleichs“ vor allem auch einen Kostenanteil der niedersächsischen Kommunen zu tragen hätte.

3.6 Position der kommunalen Spitzenverbände zur Leistung eines Beitrags der Kommunen zu einer sachlichen Schulunterhaltung der finanzhilfeberechtigten Schulen in freier Trägerschaft

Auf Vorschlag der Arbeitsgruppe hat das MK die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens (AG KSV) um eine Stellungnahme zu der Prüfbitten gebeten, um die Position der Kommunen zu der aufgeworfenen Frage in Erfahrung zu bringen.

Im Antwortschreiben vom 17.04.2018 hat die AG KSV eine erste Positionierung formuliert, ihre Stellungnahme aber unter den Vorbehalt der Beratungsergebnisse der Fachausschüsse und Präsidien der Verbände gestellt. Die AG KSV lehnt danach eine gesetzlich geregelte kommunale Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft ab. Zur Begründung wird ausgeführt, das BVerfG habe 1987 eine verfassungsrechtliche Pflicht der Länder statuiert, private Ersatzschulen zu fördern und in ihrem Bestand zu schützen. Dementsprechend würden auch die einschlägigen derzeitigen Vorschriften im Schulgesetz lediglich eine Finanzhilfe des Landes vorsehen. Verfassungsrechtlich sehe man keinen Raum, kommunale Gebietskörperschaften generell zur Mitfinanzierung von Schulen in freier Trägerschaft heranzuziehen. Aus welchen Gründen und unter welchen Vorgaben andere Bundesländer eine Mitfinanzierung durch kommunale Schulträger fordern würden, sei in der Kürze der Zeit nicht nachprüfbar. Gegebenenfalls stehe die Einrichtung von Schulen in freier Trägerschaft in anderen Bundesländern auch unter dem Vorbehalt einer Zustimmung durch die öffentlichen Schulträger.

Die AG KSV erklärt, sie würde eine entsprechende Zahlungsverpflichtung als eine neue gesetzliche Aufgabe ansehen, für die seitens des Landes ein Konnexitätsausgleich zu leisten wäre. Darüber hinaus würde sich der Verwaltungsaufwand bei einer geteilten Kostenträgerschaft nicht nur für die kommunale Seite, sondern auch für die Schulen in freier Trägerschaft deutlich erhöhen, ohne dass sich hieraus erkennbar eine verbesserte Finanzsituation für das schulische Angebot vor Ort ergeben könnte.

Nach Ansicht der AG KSV gehe die Einschätzung, dass öffentliche Schulträger durch die Einrichtung von privaten Schulen generell entlastet werden, fehl. Die öffentlichen Schulträger hätten gemäß § 101 NSchG das notwendige Schulangebot und die Schulanlagen vorzuhalten. Hierzu bestehe eine grundsätzliche Verpflichtung, unabhängig davon, ob andere Träger nach ihrer Entscheidung aus welchen Gründen auch immer ein zusätzliches Angebot einrichten. Insofern würden freie Schulen das öffentliche Angebot ergänzen, nicht aber ersetzen. Die freien Schulträger könnten ihr Angebot jederzeit wieder einstellen, sodass öffentliche Schulträger auf diese Kapazitäten keineswegs endgültig vertrauen können. Darauf, ob und welches Angebot und wie lange ein solches Angebot vorgehalten werde, hätten die öffentlichen Schulträger ebenso wie auf die Standards, deren inhaltliche und pädagogische Ausprägungen sowie die Qualität der schulischen Angebote keine Einflussmöglichkeiten. Die Entscheidung hierüber liege bei im Gesetz geregelten begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten durch die staatliche Schulaufsicht bei dem jeweiligen freien Träger. Insofern sei es schlüssig, dass dieser Träger ebenso wie der öffentliche Schulträger, die Kosten für ein von ihm vorgehaltenes und zu verantwortendes Angebot trage.

Die AG KSV ergänzt, nicht immer würden zusätzliche schulische Angebote freier Träger sinnvolle Ergänzungen darstellen. Oftmals ergebe sich eine Wettbewerbssituation, die gerade in Zeiten demografischer Veränderungen negative Entwicklungen für bereits vorhandene öffentliche Schulangebote insbesondere hinsichtlich der notwendigen Schülerzahlen und sich gegebenenfalls hieraus ableitender Unterrichtsangebote mit sich bringen könne. Schulentwicklungsplanungen verschiedener Schulträger könnten hierdurch empfindlich gestört werden.

Aus der Vorhaltung zusätzlicher Bildungsangebote, oftmals mit eigenem pädagogischem Bildungsansatz, würden sich darüber hinaus eigenständige Schülerbeförderungsansprüche ergeben können, die die kommunalen Gebietskörperschaften letztendlich oftmals zusätzlich belasten. Wegen der Lage solcher Schulen würden sogar teure Einzelbeförderungen mit dem Taxi erforderlich sein.

Die AG KSV betont, dass eine kommunale Finanzierungsverpflichtung von Schulen in freier Trägerschaft, deren Einrichtung mit den Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften nicht abgestimmt sei oder deren Interesse sogar zuwiderlaufe, widersinnig wäre.

In der Praxis würden jedoch viele Schulen in freier Trägerschaft im Rahmen eines nach unterschiedlichen Kriterien abgewogenen Interessenausgleichs auf der Basis vertraglicher Regelungen oder freiwilliger Leistungen auch durch kommunale Gebietskörperschaften mitfinanziert. Hierbei handele es sich regelmäßig um Schulangebote, die in besonderem kommunalen Interesse liegen und deren Einrichtung vielfach mit den kommunalen Schulträgern vor Ort zum Teil sehr detailliert abgestimmt sei. Diese freiwilligen kommunalen Finanzhilfen seien auf die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten bezogen. Nur dies könne von den KSV akzeptiert werden und keineswegs in eine ge-

setzliche Regelung gegossen werden, die dann auch nicht einmal allen schulischen Einrichtungen in freier Trägerschaft gerecht werden könne.

Darüber hinaus würden die Kommunen insbesondere für den Besuch ihrer Schülerinnen und Schüler von Förderschulen auch Schulgelder zahlen.

3.7 Ergebnis der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hat zu der Prüfbitte die vorstehend skizzierten Gesichtspunkte zusammengetragen, rechtliche und praktische Überlegungen angestellt, Fragen erörtert und mögliche Konsequenzen diskutiert.

Die Arbeitsgruppe spricht die Empfehlung aus, von einer verpflichtenden finanziellen Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Schulen in freier Trägerschaft Abstand zu nehmen.

3.8 Stellungnahme des MK

Aus Sicht des MK bestehen gegen eine verpflichtende finanzielle Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Schulen in freier Trägerschaft verfassungsrechtliche Bedenken. Ferner sind konnexitätsrechtliche Folgen denkbar, die das ursprüngliche Anliegen, den finanziellen Aufwand des Landes zu senken, in Frage stellen.

(Verteilt am 28.06.2018)