

MAGDEBURG, 18.11.2013

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

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

1. Das Urteil des VGH Sachsen erging aufgrund einer Normenkontrollklage von Abgeordneten der oppositionellen Landtagsfraktionen SPD, DIE LINKE sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen Artikel 10 des sächsischen Haushaltsbegleitgesetzes 2011/12. Durch dieses Gesetz wurden die finanziellen Rahmenbedingungen der allgemeinbildenden Ersatzschulen (insbesondere für Gründungsinitiativen) auf breiter Front verschlechtert. **Der VGH Sachsen kommt in seinem Urteil zu dem Ergebnis, dass sämtliche Neuregelungen verfassungswidrig waren.** Mit dem Urteil stärkt der VGH somit nicht nur die Rechte der Ersatzschulen im Freistaat Sachsen, sondern auch die der Opposition.
2. Zwar ging es in diesem Urteil nur um die allgemeinbildenden Ersatzschulen, weil die Einschränkungen im Zuge des o.g. Haushaltsbegleitgesetzes auch vorrangig nur die allgemeinbildenden Schulen trafen. Die verfassungsrechtlichen Aussagen des Gerichtes sind aber für die freien berufsbildenden Schulen ebenfalls relevant, weil sich das Gericht generell und detailliert zu bestimmten verfassungsrechtlichen Streitfragen äußerte und weil in Sachsen-Anhalt – anders als in Sachsen – die Regelungen der Landesverfassung und des Schulgesetzes zur finanziellen Ausstattung freier Schulen für die allgemein- und berufsbildenden Schulen (nahezu) identisch sind.

VDPVerband Deutscher Privatschulen
Sachsen-Anhalt e.V.Otto-von-Guericke-Str. 86a
39104 Magdeburg

T: 0391 / 731916-0

F: 0391 / 731916-1

VDELSA@t-online.de
www.vdp-sachsen-anhalt.de**Bankverbindung**

Deutsche Kreditbank

Konto-Nr.: 107 334 00

BLZ: 120 300 00

Vereinsregister

Amtsgericht Stendal

VR 11611

3. Während in Artikel 102 der Verfassung des Freistaates Sachsen (s. Anhang) explizit geregelt ist, dass freie Schulen einen Anspruch auf einen finanziellen Ersatz für das Schulgeld und die Lernmittel haben, wenn sie ihre Schüler/innen von diesen Kosten befreien (s. Abs. 4), **verschafft Art. 28 Abs. 2 der Verfassung Sachsen-Anhalts (s. ebenfalls Anhang) den Ersatzschulträgern in unserem Bundesland einen direkten Anspruch auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Zuschüsse.** Dieser Anspruch entsteht nach Auffassung des VDP Sachsen-Anhalt schon vom Wortlaut her, aber auch unter Berücksichtigung des mutmaßlichen Willens des Verfassungsgebers (dokumentiert in den Protokollen zur Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Band II, S. 1381) **bereits mit der Genehmigung der jeweiligen Ersatzschule** (s. hierzu auch Langer in NJ 2009, S. 187 ff.).

Das Urteil des VGH Sachsen liefert weitere Argumente dafür, dass ein Bundesland bei der Installation einer (finanzhilfefreien) Wartefrist zumindest zu einem teilweisen finanziellen Ausgleich gegenüber den Schulträgern nach erfolgreichem Ablauf der Wartefrist verpflichtet ist. Dies wird in Ansätzen gegenwärtig bereits in den Bundesländern Hessen und Hamburg gewährleistet. Im Bundesland Nordrhein-Westfalen, in dessen Verfassung eine fast identische Regelung zu den Ersatzschulen wie in der sachsen-anhaltinischen Landesverfassung zu finden ist, ist hingegen konsequenterweise eine sofortige Finanzhilfe ab Genehmigung der Ersatzschule vorgesehen.

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

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

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

6. Der Gesetzgeber hat laut VGH Sachsen bei der Ausgestaltung der Ersatzschulfinanzierung i.S.v. Art. 7 Abs. 4 GG zwar einen „Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum“, dabei muss er aber „prozedurale Anforderungen“ beachten. So hat der Gesetzgeber beispielsweise einen „Einschätzungsspielraum, wie er unter Berücksichtigung der spezifischen Kostenstruktur von Ersatzschulen ihren Bedarf realitätsgerecht erfassen will“.
7. In den Urteilsgründen wurden auch Beispiele für Eigenleistungen eines Ersatzschulträgers benannt. Dazu gehört u.a. auch der **Einsatz von Einnahmen aus kostenpflichtigen Zusatzangeboten des Trägers** oder auch Zuwendungen durch Fördervereine, Stiftungen und Spenden.
8. Aus den Vorgaben von Art. 102 Abs. 3 der sächsischen Verfassung (entspricht den Regelungen von Art. 7 Abs. 4 GG sowie von Art. 28 Abs. 1 der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt) folgert der VGH einen **prozeduralen Grundrechtsschutz für die Ersatzschulträger**. Danach müssen die Schwierigkeiten hinsichtlich einer exakten Quantifizierung eines verfassungsrechtlichen Mindestniveaus der Finanzhilfe anhand von materiellen Kriterien kompensiert werden (Verweis des VGH auf Beispiel der Überprüfung der Professorenbeholdung am Maßstab des Alimentationssystems aus Art. 33 Abs. 5 GG). **Jedenfalls würde eine verfassungsrechtliche Prüfung, „die allein berücksichtigt, ob ein weitgehender Niedergang des Ersatzschulwesens als Institution mangels staatlicher Förderung offensichtlich ist oder bevorsteht“, einem wirksamen Grundrechtsschutz nicht im ausreichenden Maße genügen.**

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

sung Sachsen-Anhalts auch für unser Bundesland.

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

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

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

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

Dies muss nach meinem Dafürhalten erst recht für Sachsen-Anhalt gelten, **da ja hier die Ersatzschulen einen direkten Anspruch „auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Zuschüsse“ haben** (s. Artikel 28 Abs. 2 S. 1 der Verfassung von Sachsen-Anhalt). Hinzu kommt, dass in Sachsen-Anhalt im Schulgesetz nicht ausdrücklich geregelt ist, welcher **Sachkostenzuschuss für Schüler/innen mit einem sonderpädagogischen För-**

derbedarf, die den **Gemeinsamen Unterricht an einer Regelschule in freier Trägerschaft besuchen**, vorzusehen ist. Obwohl die Verordnung über die Förderung von Schüler/innen mit sonderpädagogischen Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsbedarf u.a. einen zusätzlichen Sachaufwand vorschreibt, vertritt die zuständige Schulbehörde bisher die Auffassung, dass die Ersatzschulträger diese Mehraufwendungen über den im Schulgesetz vorgesehenen Sachkostenregelsatz von 16,5 Prozent abdecken könnten.

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

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

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

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

des Urteils des VGH Sachsen - für alle Ersatzschulen vorzusehen, unabhängig davon, wann sie ihren Schulbetrieb aufgenommen haben.

Fazit:

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

Verantwortlich für Ausarbeitung:
Jürgen Banse
Geschäftsführer VDP Sachsen-Anhalt

Anlage:

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

Anlage

Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt	Verfassung des Freistaates Sachsen
<p style="text-align: center;">Artikel 28 Schulen in freier Trägerschaft</p>	<p style="text-align: center;">Artikel 102 Schulwesen</p>
<p>(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.</p> <p>(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.</p>	<p>(1) Das Land gewährleistet das Recht auf Schulbildung. Es besteht allgemeine Schulpflicht.</p> <p>(2) Für die Bildung der Jugend sorgen Schulen in öffentlicher und in freier Trägerschaft.</p> <p>(3) Das Recht zur Errichtung von Schulen in freier Trägerschaft wird gewährleistet. Nehmen solche Schulen die Aufgaben von Schulen in öffentlicher Trägerschaft wahr, bedürfen sie der Genehmigung des Freistaates. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn sie in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den Schulen in öffentlicher Trägerschaft zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.</p> <p>(4) Unterricht und Lernmittel an den Schulen in öffentlicher Trägerschaft sind unentgeltlich. Soweit Schulen in freier Trägerschaft, welche die Aufgaben von Schulen in öffentlicher Trägerschaft wahrnehmen, eine gleichartige Befreiung gewähren, haben sie Anspruch auf finanziellen Ausgleich.</p> <p>(5) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.</p>