



	<b>Geleitwort der Redaktion</b> .....	2
<b>Beiträge</b>	<b>Grundsätzlich Bildung</b>	
	<b>Zur programmatischen Ausrichtung der neuen Grundsatzprogramme von CDU und SPD im Bereich Bildung – Eine Gegenüberstellung</b>	
	Rechtsanwältin Julia Schier, M.A., Berlin .....	3
	<b>„Schülerjahreskosten“ nach dem Hamburgischen Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft im Vergleich mit den „Schülerkosten“ nach den Untersuchungen des Steinbeis-Transferzentrums</b>	
	Rechtsanwalt Stephan May, Hamburg .....	7
<b>Büchertisch</b>	<b>Versuch einer Revision von Grundbegriffen des Schulwesens – zu A.M. Kösling: Die private Schule gemäß Art. 7 Abs. 4, 5 GG</b>	
	Prof. Dr. Johann Peter Vogel, Berlin .....	12
<b>Hinweise der Redaktion</b>	<b>Friedrich Müller zum 70. Geburtstag</b>	
	– „Rechtstheorie in rechtspraktischer Absicht“ .....	15
	<b>Sonderheft 1/2008</b>	
	<b>Bericht über das Leipziger Symposium „Die finanzielle Beteiligung des Staates an den Kosten Freier Schulen – Wandel der Rechtsprechung und neue Wege der Gesetzgebung“ am 02.02.2007</b> .....	16
	<b>Regionalheft NRW 2008</b>	
	<b>Die Rechtssituation der „Ersatzschulen eigener Art“ nach dem nordrhein-westfälischen Schulgesetz</b> .....	16

Frau KRAMP-KARRENBAUER, Kultusministerin des Saarlandes und Präsidentin der KMK, deutet eine Lösung für die Stofffülle des achtstufigen Gymnasiums und die damit verbundene zeitliche Überforderung der Schüler an: Es gäbe doch die von der KMK beschlossenen Einheitlichen Prüfungsanforderungen für das Abitur; da dieses Ziel festgelegt ist, könnten die Länder die geltenden, noch vom neunjährigen Abitur stammenden mindestens 265 Pflicht-Wochenstunden bis zum Abitur auch unterschreiten, wenn sie die EPA mit weniger Wochenstunden erreichen könnten. Da setzt sich ein Denken durch, das aus dem Bereich der Schulen in freier Trägerschaft kommt (und vielen Schulverwaltungen große Schwierigkeiten bereitet): Es kommt darauf an, dass das Bildungsziel erreicht wird; der Weg dahin ist Sache der einzelnen Schule. Dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts diesen Grundsatz befestigt hat, wird in der nächsten Nummer der R&B dargestellt.

Grundsätzlich Bildung – unter dieser Überschrift stellt JULIA SCHIER Ausschnitte aus den neuen Parteiprogrammen von CDU und SPD vor. Sehr aktiv ist die FDP: Sie brachte innerhalb von einem Vierteljahr zwei Anfragen in den Bundestag ein – eine zur Entwicklung der Freien Schulen (Antwort DS 16/6583 (6480) v. 08.10.2007), eine zur Zulassung freier Grundschulen (Antwort DS 16/7659 (7563) v. 27.12.2007). Da Schulangelegenheiten Ländersache sind, bestanden die Antworten im Wesentlichen aus Verweisungen auf die Landesbehörden und -parlamente. Am weitesten ging die Frage nach Aufhebung des Art. 7 Abs. 5 und Abs. 6 GG. Die Bundesregierung verwies auf die historische Herkunft der Bestimmungen und wiederholte die Kernsätze des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Nachteile für die Gesellschaft, wenn Kinder aller Schichten nicht miteinander aufwachsen (Bildung von „Parallelgesellschaften“). Art. 7 Abs. 6 sei zwar überholt, aber seine Aussage, dass Vorschulen aufgehoben bleiben, besäße nach wie vor Gültigkeit. Eindrucksvoll ist eine beigegefügte Statistik der (2001/02) 25 Mitgliedsstaaten der EU, in der Deutschland mit 5,7 % der Schüler an Freien Schulen an 15. Stelle steht. Bezeichnend ist die Antwort auf die Frage, wie weit das System der Schulen in freier Trägerschaft Gegenstand der Bildungsforschung sei; Antwort: „... bisher kaum Aufmerksamkeit ...“, „... deutlicher Nachholbedarf ...“ – aber: „Bisher kann davon ausgegangen werden, dass die Leistungen von Schülern ... an Privatschulen nicht generell höher sind als an öffentlichen Schulen“; PISA-Ergebnisse werden relativiert: Bei Untersuchungen sei es „außerordentlich wichtig, dass sowohl die Zusammensetzung der Schülerschaft als auch die verschiedensten Merkmale der Schulen in die Untersuchung einbezogen werden“ (DS 16/6583, S. 2). Durchzuhören ist eine neue beliebte Denkfigur, wonach die Leistungen von Schulen in freier Trägerschaft zwar höher als an vergleichbaren staatlichen Schulen sind, die soziale Selektion dabei aber herausgerechnet werden müsse. Damit ist dann statistisch alles wieder in Ordnung.

Die Serie der Schülerkostenberechnungen des Steinbeis-Transferzentrums wird mit Brandenburg und Hamburg in den nächsten Heften fortgesetzt. In diesem Heft steht ein Bericht über die gesetzliche Finanzhilfeberechnung in Hamburg, die in ihren Parametern dem Steinbeis-Berechnungsmodell sehr nahe kommt. Er zeigt, dass mit der Vermehrung der Parameter auch die in der Praxis auftretenden Probleme zahlreicher werden. Zum einen lassen sich diese Probleme aber durch geschärfte Definitionen vermindern, zum anderen kann nicht hoch genug bewertet werden, dass auch schon das Hamburger Modell ein größeres Maß an Parlaments-Öffentlichkeit herstellt. Es sind eben nicht mehr, wie in den meisten Ländern, willkürlich gegriffene Größen, die dann noch einmal durch den Wolf komplizierter Formeln gedreht werden,

nur ganz wenigen Experten verständlich zu machen und damit jeder öffentlichen Diskussion entzogen sind, sondern es handelt sich um Zahlenwerke, die in parlamentarischen Unterlagen erläutert werden und jedem, der das möchte, nachvollziehbar sind. Der Vergleich zwischen den Kosten staatlicher Schule und der finanziellen Beteiligung an den mutmaßlich ähnlich hohen Kosten der Ersatzschulen ist unmittelbar möglich; die politische Debatte um die Frage, ob Finanzhilfen ausreichend sind oder nicht, kann nun verständlicher und damit überzeugender in einer größeren Öffentlichkeit geführt werden.

Bisher gibt es Steinbeis-Berechnungen der staatlichen Schülerkosten in Baden-Württemberg (R&B 3/04), in Berlin (R&B 4/07), in Hessen (R&B 1/05), in Niedersachsen (R&B 1/07), in Nordrhein-Westfalen (R&B 4/05), in Sachsen (R&B 2/05), in Sachsen-Anhalt (R&B 3/07), in Schleswig-Holstein (R&B 2/06) und in Thüringen (R&B 2/07). Sie sind in handlichen Heften erschienen. Dank sei der Software AG-Stiftung gesagt, mit deren finanzieller Unterstützung die Berechnungen des Steinbeis-Transferzentrums Wirtschafts- und Sozialmanagement, Heidenheim, durchgeführt werden.



## Beiträge Grundsätzlich Bildung

### Zur programmatischen Ausrichtung der neuen Grundsatzprogramme von CDU und SPD im Bereich Bildung – Eine Gegenüberstellung

RECHTSANWÄLTIN JULIA SCHIER, M.A., BERLIN

Im Jahr 2007 haben sich die beiden großen deutschen Volksparteien jeweils ein neues Grundsatzprogramm gegeben. Die Christdemokraten haben am 3./4. Dezember auf ihrem Parteitag in Hannover das Grundsatzprogramm *„Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland“* verabschiedet. Wenige Wochen zuvor, am 28. Oktober, hatten die Sozialdemokraten auf dem Hamburger Bundesparteitag das *„Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands“* beschlossen. Beiden Papieren ist eines gemeinsam: Die Passagen zur Bildungspolitik nehmen einen breiten Raum ein. Das CDU-Grundsatzpapier widmet sich unter der Überschrift „Bildungs- und Kulturnation Deutschland – Antworten auf die Wissensgesellschaft“ auf 15 Seiten den Themen Bildung, Forschung und Kultur. Bei der SPD nimmt das entsprechende Kapitel („Bessere Bildung, kinderfreundliche Gesellschaft, starke Familien“) sieben Seiten ein.

#### Bildung schafft Zukunft

Trotz programmatischer Unterschiede sind sich beide Papiere in einem Punkt einig: Bildung ist Zukunft. So formuliert die SPD: „Bildung entscheidet unsere Zukunft. Sie ist die große soziale Frage unserer Zeit.“<sup>1</sup> Bildung wird als Grundlage gesehen für das Wohlergehen jeder Gesellschaft: „Nur Gesellschaften, die ein offenes, sozial durchlässiges und hoch entwickeltes Bildungssystem haben, gedeihen in der globalen Wissensgesellschaft.“<sup>2</sup> Ähnlich formuliert es die CDU: „Nur bessere Bildung für mehr Menschen wird Wohlstand nachhaltig sichern. Sie wird ermöglichen, die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen und die Chancen des Wandels zu ergreifen. [...] Wenn sich das Wissen rascher als früher erneuert und künftige Berufe an-

1 Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2007 (im Folgenden: SPD), [http://www.spd.de/show/1731549/Hamburger\\_Programm\\_final.pdf](http://www.spd.de/show/1731549/Hamburger_Programm_final.pdf) (Stand: 04.02.2008), S. 60.

2 SPD, aaO.

spruchsvoller werden, dann ist die Frage der optimalen Bildung und Ausbildung die soziale Frage des 21. Jahrhunderts.“<sup>1</sup>

### Bildungsbegriff

Beide Parteien bekennen sich zu einem umfassenden Bildungsbegriff. Für die SPD ist „Bildung mehr als die Vermittlung beruflich verwertbaren Wissens.“ Angestrebt werde eine „ganzheitliche Bildung.“<sup>2</sup> Die CDU versteht Bildung als die Anregung aller Kräfte des Menschen, „damit sich dieser sich entfalten und zu einer sich selbst bestimmenden Individualität entwickeln kann.“<sup>3</sup>

### Werte Vermittlung

Bei der Frage, welche Werte vermittelt werden sollen, lassen sich Unterschiede feststellen. Einen starken Wertebezug formuliert das CDU-Papier durch die These, dass junge Menschen „Werte und soziale Tugenden“<sup>4</sup> bräuchten. Dementsprechend macht sich die CDU stark für den Religionsunterricht als Pflichtfach an allen Schulen; bei Bedarf sollten neben evangelischem und katholischem Unterricht auch andere Religionen unterrichtet werden, soweit die entsprechenden Inhalte von in Deutschland ausgebildeten Lehrern in deutscher Sprache und unter staatlicher Schulaufsicht vermittelt würden.<sup>5</sup> Hierbei handelt es sich insofern um eine Modifikation, als im entsprechenden Leitantrag der CDU noch die Rede davon gewesen war, dass „*christlicher* Religionsunterricht in allen Ländern zum Kanon der Wahlpflichtfächer“ zählen solle.<sup>6</sup>

Die SPD vertritt die Ansicht, dass Bildung nicht nur Kenntnisse, sondern auch „Erkenntnis“ lehren müsse. Entscheidend sei, dass durch Bildung auch „soziale Kompetenzen, Kreativität, ästhetische Erfahrung, ethische Reflexion und Sensibilität für Werte“<sup>7</sup> vermittelt werde. Aus dem reinen Wissen als solchem ergebe sich nicht notwendig eine Orientierungsbasis für das Individuum. Daher bedürfe es einer „Aufwertung der politischen Bildung und der Erziehung zur Demokratie“. So verstanden, trage Bildung zur Persönlichkeitsbildung des Menschen bei, denn: „Bildung stärkt die Persönlichkeit und befähigt zur Toleranz.“<sup>8</sup>

### Schulsysteme

Große Unterschiede zeigen sich bei beiden Programmen in der Frage, wie das ideale Schulsystem aussehen soll. Die CDU bekennt sich zu einem „vielfältig gegliederten Schulsystem“ und lehnt das Konzept der Einheitsschule ab.<sup>9</sup> Gefordert wird ein begabungsrechtes, differenziertes Schulwesen (im Leitantrag des Bundesvorstandes der CDU hatte die entsprechende Passage pointiert gelautet: „Das gegliederte Schulsystem hat sich als erfolgreich erwiesen.“<sup>10</sup>).

Die SPD hingegen bemängelt, dass im deutschen Bildungssystem zu früh über Bildungswege und -chancen entschieden werde und diese zudem stark von der sozialen Herkunft abhingen. In einem vorbereitenden Papier zur bildungspolitischen Grundsatzprogramm-Debatte aus dem Jahr 2007 heißt es zu diesem Punkt: „Die frühe Verteilung der Kinder auf die unterschiedlichen Schulzweige verstärkt das Problem des engen Zusammenhangs zwischen so-

1 Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Das Grundsatzprogramm. Beschlossen vom 21. Parteitag in Hannover, 3. – 4. Dezember 2007 (im Folgenden: CDU), <http://www.grundsatzprogramm.cdu.de/doc/071203-beschluss-grundsatzprogramm-6-navigierbar.pdf> (Stand: 04.02.2008), S. 30 f.

2 SPD, S. 60.

3 CDU, S. 37.

4 CDU, S. 33.

5 CDU, aaO.

6 Leitantrag des Bundesvorstandes der CDU an den 21. Parteitag, [www.cdu.de/doc/pdf/070701-leitantrag-cdu-grundsatzprogramm-navigierbar.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/070701-leitantrag-cdu-grundsatzprogramm-navigierbar.pdf) (Stand 04.02.2008), S. 27 (Hervorhebung nicht im Original).

7 SPD, S. 60.

8 SPD, S. 61.

9 CDU, S. 32.

10 Leitantrag des Bundesvorstandes der CDU an den 21. Parteitag, [www.cdu.de/doc/pdf/070701-leitantrag-cdu-grundsatzprogramm-navigierbar.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/070701-leitantrag-cdu-grundsatzprogramm-navigierbar.pdf) (Stand 04.02.2008) S. 26.

zialer Herkunft und Bildungserfolg in Deutschland.“<sup>1</sup> Die SPD wirbt daher in ihrem Hamburger Grundsatzprogramm für ein Schulsystem, „in dem die Kinder so lange wie möglich zusammen und voneinander lernen.“<sup>2</sup> Dies sei, so die SPD, „am besten zu erreichen in einer gemeinsamen Schule bis zur zehnten Klasse.“

### Spezielle Förderung

Ausgehend von einer gemeinsamen Schulform bis zur 10. Klasse, fordert die SPD, dass die individuelle Förderung innerhalb der Schulen verbessert werden solle. Gemeinsames Lernen komme dabei sowohl den Lernschwachen als auch den Lernstarken zugute.<sup>3</sup> Das CDU-Programm ruft dazu auf, für Lernschwache und Menschen mit Behinderung spezielle Hilfen und Förderungen bereitzuhalten, die auf ihre „individuellen Bedürfnisse eingehen“.<sup>4</sup> Gleichzeitig bekennt sich die CDU im Gegensatz zur SPD zur Hochbegabtenförderung: „Spitzenleistungen sind für die Zukunft unseres Landes von großer Bedeutung. [...] Wir [wollen] möglichst viele Schülerinnen und Schüler zu Spitzenleistungen befähigen.“<sup>5</sup>

### Ganztagsbetreuung

Beide Parteien begrüßen den Ausbau der Ganztagsbetreuung. Während die SPD den Ausbau der Ganztagschule fordert und die Schule zu einem „Lebensmittelpunkt von Kinder und Jugendlichen“ neben der Familie erklärt, der Eltern „entlastet“<sup>6</sup> und gebührenfrei sein soll,<sup>7</sup> spricht sich die CDU für den „bedarfsgerechten Ausbau von Ganztagschulen unter Einbeziehung von Vereinen und ehrenamtlichem Engagement“ aus.<sup>8</sup> Bezüglich des Umgangs zwischen Eltern, Lehrern und Schülern formuliert das Programm der SPD als Leitbild eine „demokratische Schule, in der die Lehrenden ebenso wie die Lernenden und deren Eltern in die Entscheidung eingebunden sind.“<sup>9</sup>

### Autonomie und Wettbewerb: Rolle der freien Schulen

Die CDU bekennt sich zu mehr „Vielfalt, Differenzierung und Flexibilität“ im Bildungswesen: „Für den Wettbewerb der Schulen um die beste Bildung wollen wir neue Wege gehen.“<sup>10</sup> Dabei komme den Schulen in freier Trägerschaft eine besondere Bedeutung zu: „Wir halten an der öffentlichen Verantwortung für das Schul- und Bildungswesen fest, Bildungseinrichtungen in freier Trägerschaft sind ein unverzichtbarer Bestandteil dieses Bildungswesens.“<sup>11</sup> Um bestmögliche Ergebnisse zu erzielen, sei „mehr Eigenverantwortung“ der „bessere Weg“, um „Schulen zu befähigen, ihren Auftrag umfassend zu erfüllen.“<sup>12</sup>

Bei der SPD finden sich keine explizites Bekenntnis zum freien Schulwesen. In einem vorbereitenden Papier zur bildungspolitischen Grundsatzprogramm-Debatte aus dem Jahr 2007 heißt es stattdessen: „Bildung braucht den Staat.“<sup>13</sup> Gleichwohl befürwortet auch das Hamburger Programm eine

1 Eckpunkte für ein sozial gerechtes und leistungsfähiges Bildungssystem, Februar 2007, [http://www.spd.de/show/1697350/201106\\_kurzfassung\\_eckpunkte\\_forum\\_bildung.pdf](http://www.spd.de/show/1697350/201106_kurzfassung_eckpunkte_forum_bildung.pdf), Stand: 05.02.2008, S. 2.

2 SPD, S. 62.

3 SPD, S. 62 f.

4 CDU, S. 34.

5 CDU, S. 43 f.

6 SPD, S. 63.

7 SPD, S. 62.

8 CDU, S. 34.

9 SPD, S. 63; gleichzeitig verweist die SPD auf die Rolle der Eltern: „Niemand kann die Eltern aus der Verantwortung für ihre Kinder entlassen.“ Dort, wo die Verhältnisse jedoch nicht optimal sind, formuliert die SPD: „Wir wollen [den Eltern] durch Bildungs- und Betreuungsangebote helfen, ihrer Verantwortung gerecht zu werden.“ (S. 62).

10 CDU, S. 34.

11 CDU, S. 32.

12 CDU, S. 33 ; vgl. hierzu auch das CDU-Papier: Das neue CDU-Grundsatzprogramm: Zehn zentrale Forderungen, wo unter als dritter Punkt formuliert wird : „Mehr Bildung für alle – von Anfang an: Die CDU fordert verbindliche Bildungsstandards für alle, verbunden mit mehr Autonomie für die Schulen.“

13 Eckpunkte für ein sozial gerechtes und leistungsfähiges Bildungssystem, Februar 2007, [http://www.spd.de/show/1697350/201106\\_kurzfassung\\_eckpunkte\\_forum\\_bildung.pdf](http://www.spd.de/show/1697350/201106_kurzfassung_eckpunkte_forum_bildung.pdf), Stand: 05.02.2008, S. 1.

stärkere Selbständigkeit der Schulen,<sup>1</sup> durch die sie „weit mehr eigene Kreativität und Kompetenz“ entfalten können sollen.<sup>2</sup>

Eine Erhebung von Schulgeld scheidet für die SPD jedoch aus: „Sozialdemokraten haben die Abschaffung des Schulgeldes erkämpft.“<sup>3</sup> Daraus erhebt das Hamburger Programm die Forderung, dass jeder Mensch das Recht auf einen gebührenfreien Bildungsweg von der Krippe bis zur Hochschule habe.<sup>4</sup>

## Evaluation und Standards

Mit der Forderung nach mehr Autonomie der Schulen verbinden beide Grundsatzprogramme die Notwendigkeit der Einhaltung von Qualitätsstandards und Evaluierung. Die CDU will „verbindliche nationale Standards und eine wirksame, öffentlich sichtbare Evaluierung, dann aber auch mehr Freiheit und Eigenverantwortung für die Schulen“, damit die Schulen ihren individuellen Weg für eine Verbesserung der Unterrichtsqualität finden können.<sup>5</sup> Auch die SPD spricht sich für „verbindliche Standards“ sowie eine regelmäßige Überprüfung der Leistungsfähigkeit der Schulen aus.<sup>6</sup> Die CDU geht jedoch insofern einen Schritt weiter, als sie die Vergleichbarkeit der Bildungsstandards auf das föderale Bildungssystem ausdehnen will: „Beschlossene Bildungsstandards müssen in allen sechzehn Ländern konsequent umgesetzt werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Ländern muss Vergleichbarkeit vor allem bei den Abschlussprüfungen und damit Mobilität ermöglichen.“<sup>7</sup>

## Lehrerausbildung

Beide Grundsatzprogramme widmen sich in besonderer Weise der Ausbildung des Lehrpersonals. Beide betonen die wichtige Rolle der Lehrer und die gesellschaftlichen Notwendigkeit, ihre Leistungen anzuerkennen: „Sie [die Lehrer ...] können umso erfolgreicher wirken, je mehr sie in der Gesellschaft Verständnis, Anerkennung und Unterstützung finden“, so die SPD.<sup>8</sup> Auch die CDU betont die Wichtigkeit der Lehrertätigkeit: „Lehrer leisten einen herausragend wichtigen Beitrag für unsere Gesellschaft.“<sup>9</sup> Einig sind sich beide Programme darin, dass die Lehrerausbildung reformiert werden muss. Bei der SPD findet sich hierzu allerdings nur eine relativ allgemeine Formulierung: „Wir wollen ihre Ausbildung verbessern und ihre Weiterbildung fördern.“<sup>10</sup> Weitergehend fordert diesbezüglich die CDU: „Neben der differenzierten und fundierten fachlichen Ausbildung muss die pädagogische Praxis im Mittelpunkt stehen. Aus- und Fortbildungen müssen die erworbenen Kompetenzen regelmäßig ergänzen und aktualisieren. Schulqualität setzt eine ausreichende Zahl qualifizierter Lehrerinnen und Lehrer voraus. Auch für sie muss sich Leistung lohnen.“<sup>11</sup> Dieser letztgenannte Aspekt der Leistungsorientierung taucht im SPD-Papier nicht auf. Hingegen findet sich dort ein anderer Aspekt, der bei der CDU unerwähnt bleibt, nämlich das zahlenmäßige Missverhältnis zwischen männlichen und weiblichen Lehrern im Schuldienst. Dementsprechend formuliert das Grundsatzprogramm: „Wir müssen darauf achten, dass das Zahlenverhältnis zwischen Frauen und Männern un-

1 SPD, S. 63.

2 SPD, S. 63.

3 SPD, S. 62.

4 SPD, S. 61; im Vorläufer des SPD-Grundsatzprogrammes, dem „Bremer Entwurf“, hatte es zum Thema Schulgeld und Finanzierung von Bildung noch geheißen: „Jede Form der Ausgrenzung durch mangelnde Bildungschancen müssen wir überwinden. Von der frühkindlichen Bildung bis zum ersten beruflichen Abschluss müssen wir Eltern und Kindern den Weg frei machen und finanzielle Hürden beseitigen. Jeder Mensch hat das Recht auf eine gebührenfreie Ausbildung vom Kindergarten bis einschließlich des Studiums.“

5 CDU, S. 32.

6 SPD, S. 63.

7 CDU, S. 32.

8 SPD, S. 61 f.

9 CDU, S. 33.

10 SPD, S. 62.

11 CDU, S. 33.

ter den Lehrenden [...] ausgewogener wird. Nur so finden Jungen und Mädchen Leitbilder.“<sup>1</sup>

### Lebenslanges Lernen

Das Erfordernis des lebenslangen Lernens hat Einzug in beide Parteiprogramme gehalten: Die CDU sieht lebenslanges Lernen als „beste Versicherung gegen die Wechselfälle des Lebens“, als „Gebot ökonomischer und sozialer Vernunft“ und als eine „Verpflichtung für jeden, in allen Phasen des Lebens neue Kompetenzen zu erwerben“.<sup>2</sup> Die SPD bekräftigt: „Schon immer lernen Menschen für das Leben, heute auch ein Leben lang.“<sup>3</sup> Lebenslanges Lernen sei dabei als Prozess zu verstehen, der sich von der frühkindlichen Bildung über die schulische Ausbildung bis hin zur tertiären und quartären Bildung spanne: „Bildung beginnt nicht erst in der Schule, und sie hört nicht mit der Schule auf“, so die CDU, und „die Fähigkeit, lebenslang zu lernen, muss am Lebensanfang begründet, in Schule und Ausbildung gefördert und durch eine hochwertige und sinnvolle Weiterbildung in allen Phasen des Lebens ergänzt werden.“<sup>4</sup>

Insbesondere im Bereich der frühkindlichen Bildung als erster Stufe auf dem Weg zum lebenslangen Lernen werden Akzente gesetzt: Die SPD formuliert unter der Überschrift „Bildung von Anfang an“, dass Kindertagesstätten nicht nur der Betreuung, sondern auch der Bildung dienen. Angestrebt werde der Ausbau zu „Eltern-Kind-Zentren“, in denen Familien beraten und weitergebildet werden könnten. Durch Maßnahmen wie Sprachförderung sollen so „herkunftsbedingte Benachteiligungen“ ausgeglichen werden.<sup>5</sup> Die CDU führt diesen Punkt aus und fordert bei Kindern mit ungenügenden Sprachkenntnissen eine gezielte Förderung im Kindergarten, verbindliche Sprachtests vor der Einschulung und spätere schulbegleitende Sprachprogramme, in die das Elternhaus intensiv einzubeziehen sei.<sup>6</sup> Gleichzeitig soll zwecks Förderung der Mehrsprachigkeit und interkultureller Kompetenz ab der ersten Klasse neben der deutschen Sprache von allen Schülern mindestens eine Fremdsprache gelernt werden.

Man darf gespannt sein, inwieweit die beiden Volksparteien ihre bildungspolitischen Grundsätze während der aktuellen Legislaturperiode als Partner in einer großen Koalition umsetzen können.



## „Schülerjahreskosten“ nach dem Hamburgischen Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft im Vergleich mit den „Schülerkosten“ nach den Untersuchungen des Steinbeis-Transferzentrums

STEPHAN MAY, HAMBURG

Das Thema der Berechnung der Kosten eines Schülers an einer staatlichen Schule ist den Lesern der R&B vertraut. Es war Schwerpunkt der Ausgabe 3/04 und die Ergebnisse der Untersuchungen des Steinbeis-Transferzentrums für die einzelnen Bundesländer werden in der R&B seither regelmäßig veröffentlicht. Inzwischen liegen diese Untersuchungen für 9 Bundes-

1 SPD, S. 62.

2 CDU, S. 31.

3 SPD, S. 61.

4 CDU, S. 33.

5 SPD, S. 62.

6 CDU, S. 35.

länder vor, nicht aber für Hamburg. Dabei erscheint Hamburg prädestiniert für eine solche Untersuchung. Im Stadtstaat Hamburg sind alle Ausgaben für die Schulen in einem Haushaltsplan zu finden, da auf bezirklicher Ebene weder Aufgaben wahrgenommen noch Ausgaben getragen werden. Zudem bemisst sich seit einer Novellierung des Hamburgischen Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (HmbSfTG) aus dem Jahr 2003 die staatliche Finanzhilfe für Ersatzschulen nach einem Vom-Hundert-Anteil der Kosten eines Schülers einer staatlichen Schule. Seither müssen die Schülerjahreskosten also für Zwecke der Finanzhilfegewährung durch die Schulverwaltung in – am Maßstab des Gesetzes – rechtsfehlerfreien Weise ermittelt werden.

Wie das in der Praxis geschieht, soll im Folgenden dargestellt werden und mit den methodischen Ansätzen des Steinbeis-Transferzentrums, wie sie in anderen Bundesländern gewählt wurden, verglichen werden.

Die einschlägigen Vorschriften im HmbSfTG lauten wie folgt:

**§ 15 HmbSfTG**

*(2) Die Schülerkostensätze belaufen sich auf einen Vom-Hundert-Anteil der Schülerjahreskosten. Schülerjahreskosten sind die Kosten für eine Schülerin oder einen Schüler einer staatlichen Schule, bezogen auf die jeweilige Schulform, Schulstufe und Organisationsform und bei Sonderschulen auf den jeweiligen Förderschwerpunkt oder die jeweiligen Förderschwerpunkte. Bei der Bildung der Schülerkostensätze sind die Schülerjahreskosten derjenigen staatlichen Schulform, Schulstufe, Organisationsform und bei Sonderschulen des entsprechenden Förderschwerpunktes oder der entsprechenden Förderschwerpunkte einschließlich der Kosten für die Schulgebäude zu Grunde zu legen, die der Schulform, Schulstufe, Organisationsform und bei Sonderschulen dem Förderschwerpunkt oder den Förderschwerpunkten der Ersatzschule entsprechen. Maßgebend sind die Haushaltskennzahlen für das Vorjahr des Bewilligungsjahres, wie sie im Haushaltsplan für das Bewilligungsjahr ausgewiesen sind.*

**§ 16 HmbSfTG**

*(1) Die Schülerkostensätze für Ersatzschulen, die einer der Schulformen und Bildungsgänge nach den §§ 14 bis 18 und §§ 20 bis 27 HmbSG entsprechen (allgemeine Ersatzschulen), betragen im Bewilligungsjahr 2004 65 v.H. der Schülerjahreskosten nach § 15 Absätze 2 und 3. Vom Bewilligungsjahr 2005 an steigen die Schülerkostensätze für die allgemeinen Ersatzschulen von 70 v.H. in jährlich gleichen Schritten auf 85 v.H. der Schülerjahreskosten nach § 15 Absätze 2 und 3 im Bewilligungsjahr 2011. Die Schülerkostensätze für Ersatzschulen, die einer Sonderschule nach § 19 HmbSG entsprechen (private Sonderschulen), betragen 100 v.H. der Schülerjahreskosten nach § 15 Absätze 2 und 3.*

Nähere Bestimmung, wie diese Schülerjahreskosten zu ermitteln sind, sucht man in dem Gesetz oder in der dazu erlassenen Finanzhilfeverordnung allerdings vergebens. Hinweise gibt allenfalls noch die Gesetzesbegründung (Bürgerschafts-Drucks. 17/3455). Dort heißt es u.a.:

*„Die Schülerkostensätze ... werden als Vom-Hundert-Anteil der der Gesamtkosten je Schülerin und Schüler gebildet.“ (S. 4)*

*„In den Kosten der entsprechenden staatlichen Schule, ... , sind sowohl Gebäudekosten als auch Mehrausgaben für Integrationsklassen und Ganztagschulen sowie für Sprachförderung enthalten.“ (S.5)*

*„... Orientierung an allen schülerbezogenen Kosten, der der Ersatzschule entsprechenden staatlichen Schule“ (S.6)*

*„Die Kosten für die Schulgebäude umfassen dabei eine kalkulatorische Miete, Bauunterhaltungskosten und Betriebskosten.“ (S.6)*

*„Satz 4 stellt mit dem Verweis auf die Haushaltskennzahlen der Produktinformationen einen unmittelbaren Bezug zum jährlichen Haushaltsplan her und gewährleistet, dass die Kosten für die Schülerinnen und Schüler an staatlichen Schulen bei der Bemessung der Privatschulförderung nicht anders veranschlagt werden als bei der jährlichen Haushaltsplanung für das staatliche Schulwesen.“ (S.6)*



„Produktinformationen“

Den Kenner der Materie wird überraschen, dass das Gesetz ganz zwanglos von „Schülerjahreskosten“ spricht, ohne ein Wort dazu zu verlieren, wie aus den im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben die Schülerbezogenen Kosten zu ermitteln sind<sup>1</sup>. Hintergrund für dieses scheinbar fehlende Problembewusstsein war die Tatsache, dass die jährlichen Haushaltspläne der Stadt Hamburg bereits seit vielen Jahren einen Erläuterungsteil mit Kennzahlen umfassten, sogenannte „Produktinformationen“. Dort wurden unter anderen auch die Kosten eines Schülers je Schulform und Schulstufe ausgewiesen.

Die richtige und vollständige Berechnung dieser Kosten war Gegenstand mehrjähriger Kontroversen, bis sich zuletzt Schulträger und Schulbehörde auf eine Berechnungsmethode verständigen konnten.

Die seither praktizierte Berechnung der Schülerjahreskosten sei nachstehend in ihren Grundzügen dargestellt und mit den Zahlen des Steinbeis-Transferzentrums verglichen.

Personalkosten

Eine Ableitung der Personalkosten unmittelbar aus Haushaltsansätzen scheidet bereits daran, dass die Personalausgaben zwar nach Schulkapiteln (Grund-, Haupt- und Realschulen, Gesamtschulen, Gymnasien, Sonderschulen, berufliche Schulen), nicht aber nach Schulform, Schulstufe und Organisationsform („Maßnahme“) differenziert veranschlagt werden<sup>2</sup>. Aus diesem Grund werden zunächst aus den Stellenplänen des Haushaltes die Anzahl der Planstellen je Maßnahme, differenziert nach Stellengruppe für pädagogisches Personal, pädagogisches Unterstützungspersonal und nicht pädagogisches Personal ermittelt.

Die kostenmäßige Bewertung der Planstellen erfolgt dann unter Verwendung einer von der Finanzbehörde jährlich herausgegebenen „Personalkostentabelle“. Diese Tabelle enthält die durchschnittlichen Jahreswerte der Aktivbezüge bestimmter Gruppen von Beschäftigten, wie sie tatsächlich im abgelaufenen Jahr von der Stadt Hamburg gezahlt wurden nebst Arbeitgeberanteilen für Sozialversicherungsbeiträge (im Jahr 2004 21,10 %) und kalkulatorischen Aufschlägen für Versorgung/Beihilfe (Angestellte 9 %, Beamte 34 % im Jahr 2004).

Vergleicht man diese Personalkosten mit den Ansätzen, wie sie das Steinbeis-Transferzentrum vornimmt, ergeben sich erhebliche Unterschiede bei der Kalkulation der Zuschläge für die beamteten Lehrer. Der Basiswert für die Personalkosten in den Steinbeis-Untersuchungen setzt sich aus der Bruttopesoldung und Aufschlägen in Höhe von 10 % für Beihilfeleistungen und 26 % für Versorgungsleistungen zusammen, mithin bereits 2 Prozentpunkte mehr als in der Personalkostentabelle. Hinzu kommen anteilige Personalkosten auf kommunaler Ebene und Zusatzleistungen der Beihilfe, die in den Schülerjahreskosten nicht berücksichtigt sind.

Auch die von dem Steinbeis-Transferzentrum für den „Anpassungswert I“ angesetzten Anpassungen für Versorgungsleistungen in Höhe von weiteren 4 %, Verwaltungsgemeinkosten, Mindestansatz für Lehrerfortbildung und Kosten der Personalverwaltung bleiben ebenso unberücksichtigt, wie der im Anpassungswert II enthaltenen Verrechnungswerte für die Vorteile des Beamtenstatus in Höhe von 10 % der Bruttopesoldung. Damit stehen den Zuschlägen auf die Bruttopesoldung der Beamten bei der Ermitt-

<sup>1</sup> Vgl. Zur Problematik insgesamt: VOGEL, „Wozu dienen und wie errechnen sich die Kosten eines staatlichen Schülers?“, RuB 3/04, S. 2; EISINGER, „Schülerkosten in Baden-Württemberg. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002“, R&B 3/04, S. 6.)

<sup>2</sup> Auch im Vergleich zu den Untersuchungen des Steinbeis-Transferzentrums erfolgt hier eine wesentlich differenziertere Kostenermittlung. Während das Steinbeis-Transferzentrum z.B. die Kosten eines Schülers an einer Gesamtschule ermittelt, werden in Hamburg unterschiedliche Sätze für die Sekundarstufen I und II, halbtags oder ganztags, Regelklassen oder Integrationsklasse usf. ermittelt.

lung der Schülerjahreskosten in Hamburg in Höhe von 34 %, Zuschläge von mindestens 50 % nach den Untersuchungen des Steinbeis-Transferzentrums gegenüber.

In den Schülerjahreskosten der Regelschulen sind in Hamburg Kosten für das Lehrpersonal in einer Größenordnung von 4.000 € enthalten. Dieser Wert wäre nach der Berechnungsmethode des Steinbeis-Transferzentrums um mindestens 500 € zu erhöhen.

### Gebäudekosten

Die Höhe der zu berücksichtigenden Gebäudekosten stand im Zentrum der Kontroverse, die der Gesetzesnovelle voranging. Im Hinblick auf seinerzeitige Planungen der Stadt Hamburg zur Einführung eines Gebäudemanagements durch Verkauf und Zurückmieten der Schulgebäude, war die Erwartung der Beteiligten, dass sich dieses Problem dann von selbst lösen würde. Mit Einführung des Gebäudemanagements wären die Gebäudekosten vollständig als Mietzahlungen im kameralistischen Haushalt enthalten. Modellrechnungen ergaben dabei zu erwartende Mieten deutlich über 10 €/m<sup>2</sup>.

Schulträger und Schulbehörde verständigten sich daher übergangsweise darauf, zusätzlich zu den im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgaben für Grundstücksbewirtschaftung und Gebäudeunterhaltung eine kalkulatorische Miete in Höhe von 7,00 € pro qm Nutzfläche bei der Bildung der Schülerjahreskosten in Ansatz zu bringen. Die Ansätze des Haushaltsplanes für Gebäudeinvestitionen bleiben dementsprechend unberücksichtigt. Da das Gebäudemanagement bis heute nicht eingeführt wurde, findet diese Übergangslösung weiterhin Anwendung.

Für die Schulen, für die Musterraumprogramme zum Zweck der Bauplanung existieren, (allgemeinbildenden Schulen ohne Sonderschulen) wurden diese zur Kalkulation der Flächen herangezogen, wobei ein Abschlag gemacht wurde, da das Musterraumprogramm im vorhandenen Bestand nicht vollständig realisiert ist (dass die Nebennutzflächen in den Musterraumprogrammen nicht enthalten sind, war den Schulträgern dabei allerdings nicht bekannt). Bei den übrigen Schulen wurden die Flächen aus dem vorhandenen Bestand an Schulgebäuden abgeleitet. Kalkulatorische Mieten, Instandhaltungskosten und Bewirtschaftungskosten zusammen waren im Jahr 2004 mit etwa 1.100 € in den Schülerjahreskosten der allgemeinbildenden Regelschulen enthalten.

Auch das Steinbeis-Transferzentrum legt der Berechnung der Gebäudekosten eine kalkulatorische Miete, Flächenbedarfe aus Raumprogrammen und Nebenkosten aus Haushaltsansätzen zugrunde. Dabei wurden Mieten für mittlere Nutzenwerte nach Ermittlungen des Immobilienverbands Deutschland für die jeweilige Region angesetzt. Die Nebenkosten wurden den Haushaltsplänen entnommen, die Flächenbedarfe den Raumprogrammen. In der Untersuchung für Berlin im Jahr 2004 haben sich daraus Immobilienkosten je Schüler an allgemeinbildenden Regelschulen in Höhe von etwa 920 € für Gymnasien bis 1.448 € an Hauptschulen ergeben, wobei die Autoren der Untersuchung betonen, dass die so ermittelten Zahlen eine Untergrenze darstellen bzw. deutlich unterbewertet sind.<sup>1</sup> Auch im Ergebnis sind die anteiligen Schülerjahreskosten also insoweit vergleichbar.

### Sachkosten

Bei der Ermittlung der Schülerjahreskosten werden die übrigen Sachkosten sowohl bei der Kostenermittlung in Hamburg wie in der Untersuchung des Steinbeis-Transferzentrums den Haushaltsplänen entnommen. Dabei wurden alle Ausgaben als Kosten des Rechnungsjahres behandelt.

<sup>1</sup> ESINGER, WARNDORF, FELDT, Schülerkosten in Berlin, S. 64.

Einen weitreichenden Unterschied gibt es dennoch: Die Schulbehörde berücksichtigt bei der Bildung der Schülerjahreskosten nur die Kosten die am Standort der Schule entstehen, nicht aber die Kosten der Schulverwaltung, der Personalverwaltung, der Lehrerfortbildung usw. Alle diese Ausgaben bezieht die Untersuchung des Steinbeis-Transferzentrums jedoch in die Kostenermittlung ein.

Aus dem Haushaltsplan der Behörde für Bildung und Sport haben nachstehende Ausgaben keinen Eingang in die Bildung der Schülerjahreskosten gefunden (in Klammern die von den Trägern errechneten anteiligen Schülerjahreskosten): Ressourcensteuerung und Verwaltungsservice, (139 €), fachliche und organisatorische Steuerung (204 €), Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung (133 €) und die Kosten der Regionalen Beratungs- und Unterstützungsstellen (73 €). Insgesamt blieben so etwa 550 € je Schüler und Jahr unberücksichtigt. Eine Praxis, die mit dem Gesetzeswortlaut schwer in Übereinstimmung zu bringen ist.

Zusammen mit den oben bei den Personalkosten genannten 500 €, um die die Aufschläge der Personalkostentabelle hinter der entsprechenden Kalkulation des Steinbeis-Transferzentrums zurückbleiben, dürften sich so insgesamt um mindestens 1.000 € höhere Jahreskosten ergeben, würde man die Schülerjahreskosten in Hamburg nach der Methode des Steinbeis-Transferzentrums ermitteln.

Eine Differenz in dieser Größenordnung findet man auch bei einem Vergleich der für Berlin ermittelten Schülerjahreskosten mit denen aus Hamburg, jeweils für das Jahr 2004:

	Schülerjahreskosten Hamburg 2004 Beh. für Bildung und Sport	Schülerkosten in Berlin 2004 Steinbeis-Transfer- zentrum
Grundschulklasse	5.136 €	6.266 €
Gesamtschule (Sek. I / II)	5.913 € / 6.426 €	7.757 €
Gymnasium (Sek. I / II)	5.553 € / 6.461 €	6.658 €

**Fazit** Die beiden Ansätze zur Berechnung der Schülerjahreskosten weisen viele methodische Gemeinsamkeiten auf. Die unterschiedlichen Ergebnisse sind im Hinblick auf die Differenzen bei den Aufschlägen für die Versorgung und Beihilfe beamteter Lehrer und bei der Berücksichtigung der Kosten der Schulverwaltung plausibel.

Es bleibt zu wünschen, dass bald auch für Hamburg eine Untersuchung der Schülerkosten durch das Steinbeis-Transferzentrum erfolgt. Ein besonderer Erkenntnisgewinn könnte sich dabei aus der Tatsache ergeben, dass die Stadt Hamburg auf den 01.01.2006 erstmals eine Eröffnungsbilanz und auf den 31.12.2006 einen kaufmännischen Jahresabschluss aufgestellt hat. Zu diesem Zweck wurden u.a. alle Schulgebäude in ein Bestandsverzeichnis aufgenommen und bewertet. Der Jahresabschluss enthält dementsprechend Beträge für die Abschreibung, Angaben zum Fremdkapital, zu den Pensionsrückstellungen, zum Zinsaufwand usw. Damit steht auch für die Berechnung der Schülerjahreskosten eine neue „amtliche“ Datenbasis zur Verfügung.



## Büchertisch **Versuch einer Revision von Grundbegriffen des Schulwesens** – zu **A.-M. KÖSLING: Die private Schule gemäß Art. 7 Abs. 4, 5 GG**

JOHANN PETER VOGEL, BRLIN

Nach den vielen wissenschaftlichen Arbeiten und Entscheidungen höchster Gerichte zum Recht der Schulen in freier Trägerschaft ist man zunächst etwas überrascht, dass noch eine, und zwar sehr grundsätzliche Untersuchung zum „Begriff der privaten Schulen“ nach Art. 7 GG wesentlich Neues zu Tage fördern würde. Schon 2004 hatte die Autorin ARLETTA-MARIE KÖSLING ein Ergebnis ihrer Untersuchung veröffentlicht: „Verfassungsrechtliche Probleme von Ergänzungsschulen“.<sup>1</sup> Wie sich nun zeigt, handelt es sich um die letzte Konsequenz einer über 300 Seiten starken Arbeit,<sup>2</sup> die umfangreiche Vorüberlegungen erforderte. Ergänzungsschulen werden danach aufgeteilt in „einfache“ und „qualifizierte“ Schulen – letztere herausgehoben durch Schulpflichterfüllung und staatliche Berechtigungen – und entweder den Freien Einrichtungen oder den Ersatzschulen zugeordnet. Eine solche Zuordnung setzt voraus, dass geklärt ist, wie der Gegenbegriff „Ersatzschule“, definiert wird; dies wieder macht eine begriffliche Trennung freier und staatlicher Schulen erforderlich; dazu muss geklärt werden, welche Schulen überhaupt unter Art. 7 GG fallen, und schließlich, was eine „Schule“ im Sinne des Art. 7 GG ist – eine neu zu denkende Begriffskette.

Zunächst also kommt KÖSLING zu dem Ergebnis, dass der gängige Schulbegriff über seinen herkömmlichen „deskriptiv-formalen“ Inhalt hinaus durch „normativ-funktionale“ Anforderungen ergänzt werden müsse; es müsse ein „wesentlicher Bezug zum staatlichen Bildungswesen“ gegeben sein, also Schulpflichterfüllung und Hinführung auf staatliche Berechtigungen. Weiter vertritt KÖSLING die Auffassung, dass sich Art. 7 GG nur an die Länder richtet; Art. 7 gelte deshalb nur für die Schulen, die der Landeskompetenz unterliegen (nicht also die Schulen, die wie die Schulen des Gesundheitswesens im Rahmen der Bundeskompetenz stehen). Unter diesen Voraussetzungen sind Ersatzschulen nur solche, die im Rahmen dessen liegen, was staatliche Schulformen des jeweiligen Landes i.S. von Art. 7 GG sind. Ergänzungsschulen haben der Definition nach keinen Bezug zum staatlichen Schulwesen und gehören nicht unter Art. 7 Abs. 4 GG, sondern unter Art. 12 GG. Nur dann, wenn an ihnen die Schulpflicht erfüllt und staatliche Berechtigungen erworben werden können, erhalten sie den Bezug und müssten wie Ersatzschulen behandelt werden. Letztenendes müssten nach KÖSLING alle allgemeinbildenden freien Schulen Ersatzschulen sein; bei den berufsbildenden freien Schulen kommen nur diejenigen zum Ersatzschulstatus, für die es entsprechende staatliche Schulen des Landes gibt und an denen die Berufsschulpflicht erfüllt und staatliche Berechtigungen erworben werden können. Fachschulen und Schulen des Gesundheitswesens sollen sich demzufolge mit dem „einfachen“ Ergänzungsschulstatus begnügen müssen.

Soviel ist sicher: Frau KÖSLING hat eine scharfsinnige Arbeit vorgelegt, die außerordentlich anregend ist und zum Nachdenken über die herkömmlichen Begriffe veranlasst. Fangen wir mit der Diskussion an.

a) **Zur Problematik der allgemeinbildenden Ergänzungsschulen.** Theoretisch dürfte es sie gar nicht geben, denn sie stehen im Widerspruch zu den in Art. 7 Abs. 4 GG niedergelegten Prinzipien des deutschen Schulwesens: dem Demokratieprinzip der Schulvielfalt und dem Sozialprinzip der allgemeinen

1 RdJB 2004, 208 ff. Dazu VOGEL, JOHANN PETER: Noch einmal: Verfassungsrechtliche Probleme von Ergänzungsschulen. RdJB 2005, 114 ff.

2 Die private Schule gemäß Art. 7 Abs. 4, 5 GG. Baden-Baden, 2005.

Zugänglichkeit; und es ist KÖSLING voll zuzustimmen, dass die nordrhein-westfälische Gesetzeslage verfassungswidrig ist, die Schulen, die in den übrigen Bundesländern genehmigte Ersatzschulen wären, in den Ergänzungsschulstatus zwingt. Freilich hat sich bisher in fünfzig Jahren kein Kläger gefunden.

Das Problem tritt aber auch außerhalb Nordrhein-Westfalens auf, und zwar in drei Fällen:

- KÖSLING nennt selbst das, was sie als „Auffangschulen“ bezeichnet, also die „Pressen“, Nachführeinrichtungen zum Erreichen von Abschlüssen. Soweit es sich dabei um ausgebaute Schulformen handelt, ist die Zuordnung als Ersatzschule nicht schwierig; soweit es aber ein- bis dreistufige Einrichtungen sind, kommen zwar (vielleicht) Schulpflicht und Hinführung zu Berechtigungen als Anknüpfung in Frage, aber die Zuordnung zu einer Schulform ist mangels genügender Jahrgangsstufen fraglich. Also eine Ergänzungsschule mit Schulpflichterfüllung; soll sie der Ersatzschule angenähert werden?
- Schulen mit ausländischem Lehrplan und Abschluss (häufig falsch „internationale“, richtig „nationale“ Schulen genannt) für zeitlich begrenzt in Deutschland lebende (ausländische) Schüler. Da kein Bezug zur deutschen Schule gegeben ist: Ergänzungsschule mit Schulpflichtbefreiung für die jeweiligen ausländischen Schüler; doch wohl eher keine Annäherung an den Ersatzschulstatus?
- Die (weltweit fast 1000 zentral organisierten) Internationalen Schulen, die mit einem internationalen Lehrplan zum International Baccalaureate führen. Auch sie Schulen für die Kinder tatsächlicher und voraussichtlicher deutscher oder ausländischer Nomaden in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur. Das „IB“ wird (auch) von der KMK unter bestimmten Umständen als Hochschulzugang anerkannt. Ergänzungsschule oder Ersatzschule?

b) Die Verengung des Schulbegriffs auf die Schulen, die der Landeskompetenz unterfallen, führt zu staatlichen (= öffentlichen) Schulen, die aber nicht „öffentliche“ Vergleichsschulen für den Ersatzschulstatus i.S. Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG sind, z.B. die Schulen, deren Inhalte durch den Bundesgesetzgeber vorgegeben sind, also u.a. die Gesundheitsschulen. Gewiss wäre es ein Fortschritt, wenn der Begriff „öffentliche Schule“ endlich dem ganzen Schulwesen reserviert würde und die Schulen in staatlich/kommunaler Trägerschaft als „staatliche“ Schulen bezeichnet würden.

Im Übrigen stellt sich die Frage, ob die hier angesprochenen Ausbildungsstätten in Bundeskompetenz nicht doch, soweit sie Schulen sind, als Schulen in Landeskompetenz gelten müssten. Zwar hat der Bundesgesetzgeber in zugegebener Überschreitung seiner Kompetenzen in seinen Ausbildungsgesetzen den Landesgesetzgebern nur geringen Spielraum zur Ausfüllung ihrer schulischen Kompetenz gelassen, doch kann er bei aller Kompetenzüberschreitung für die bundesgesetzlich vorgesehenen Schulen wegen der ausschließlichen Landeskompetenz keine schulrechtliche Grundlage schaffen. Die Länder, die schließlich die Aufsicht über diese Schulen in eigener Verantwortung führen, müssten eigene Ausführungsgesetze erlassen – wie dies Bayern, früher auch Berlin getan hat. Wenn sie es nicht tun oder es dabei bewenden lassen, diese Schulen aus der Geltung ihrer Schulgesetze ersatzlos auszuschließen, kann diese Unterlassung nicht diese Schulen zu „Bundes-schulen“ machen, die es nach der Kompetenzverteilung nicht geben kann, und sie kann nicht zu einem Ausschluss dieser Schulen aus dem nach Art. 7 Abs. 1 GG gemeinten Schulwesen und aus den Vergleichsschulen nach Art. 7 Abs. 4 GG führen.

Die Unterlassung der Landesgesetzgeber ist übrigens nur deshalb möglich, weil die öffentlichrechtlichen Träger diese Ausbildungseinrichtungen stets im Rahmen von Krankenhäusern oder Hochschulen betreiben, eine Regelung für (selbständige) öffentliche Schulen deshalb nicht erforderlich scheint. Die Unterlassung trifft im Wesentlichen die zahlreichen selbständigen (und im Übrigen sehr erfolgreichen) Schulen in freier Trägerschaft. Ihnen fehlt trotz praktizierter Landes-Schulaufsicht eine (landes-)schulrechtliche Grundlage. Deshalb haben sie, obwohl der Bundesgesetzgeber feststellt, dass Ausbildungsstätten in Krankenhäusern und selbständige Schulen mit Verbindungen zu Krankenhäusern gleichwertige Paralleleinrichtungen sind, keine Chance, den Ersatzschulstatus zu erwerben. Das ist m.E. ein verfassungswidriger Zustand.

c) Es erscheint begrifflich misslich, die **Schulkategorie „Ergänzungsschule“** teils auf die Schulen nach Art. 7, teils auf die Freien Einrichtungen nach Art. 12 zu verteilen – genau so gut könnte sie aufgegeben werden. Bildungspolitisch wäre eine solche Teilung bedauerlich für die Schulen, die aus jedem Zusammenhang mit dem Schulwesen herausfielen; es wäre aber auch bedauerlich für die Schulaufsicht, die die Entwicklungen neuer Ausbildungen nicht mehr unmittelbar beobachten und sich kein direktes Bild von der Ausbildungssituation mehr machen können soll. Wo bleibt da der Sinn der „Ergänzung“ des Schulwesens? Die historische Begründung für diese Form der verfassungsrechtlich begründeten Einordnung der Ergänzungsschulen erscheint mir schwach. Die Ergänzungsschulen sind „herkömmlich“ stets eine Kategorie des Art. 147 WV, 7 Abs. 4 GG gewesen; es sind Schulen i.S. des „deskriptiv-formalen“ Schulbegriffs, und es macht Sinn, dass sie gegenüber den Ersatzschulen abgesetzt sind, die nach KÖSLING nicht nur diesem, sondern auch dem „normativ-funktionalen“ Begriff unterfallen sollen. „Einfache“ Ergänzungsschulen können jederzeit bei Eintreten bestimmter Umstände Ersatzschulen werden müssen; auch wenn die Schulverwaltung so gut wie keine Aufsichtsrechte über sie hat, stehen sie doch in einem latenten Verhältnis zu ihr.

Frau KÖSLING macht in ihrem Buch den Versuch, die gemäß den Bildungsbedürfnissen und politischen Vorgaben vielfach ungeplant gewachsene Schullandschaft begrifflich zu einem geometrischen Barockgarten zurecht zu stützen; das kann nicht ohne Verlust abgehen. Man kann sich ausmalen, dass, würden ihre Vorgaben verwirklicht, sich in der Praxis ähnliche Ungereimtheiten (vielleicht verfassungsrechtlich besser begründet) ergeben, wie das jetzt der Fall ist. Aber Diskussionsstoff bieten ihre Ausführungen, und das ist nicht das Schlechteste, was von einem Buch gesagt werden kann.



**FRIEDRICH MÜLLER zum 70. Geburtstag**

**– „Rechtstheorie in rechtspraktischer Absicht“**

Die Überschrift gibt den Titel einer Freundesgabe wieder, die, von RALPH CHRISTENSEN und BODO PIEROTH betreut, FRIEDRICH MÜLLER zum 70. Geburtstag in Heidelberg überreicht wurde und zu der Schüler und Freunde MÜLLERS Beiträge zu Rechtsgebieten beigesteuert haben, die MÜLLER wesentlich beeinflusst hat. MÜLLER hat grundlegende, weltweit übersetzte Schriften zur Eigenart des juristischen Arbeitens und zur juristischen Methodik, zur Verfassungsdogmatik und zur Rechtslinguistik veröffentlicht.

Und – was für die Leser der R&B von besonderem Interesse ist – er hat Grundlegendes zum Recht der freien Schulen als einem praktischen Anwendungsfall seiner Theorien herausgegeben. Erinnerung sei an „Das Recht der Freien Schule nach dem Grundgesetz“ (1/1980, 2/1982), an „Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie“ (mit B. PIEROTH und N. FOHMANN, 1982) und an „Zukunftsperspektiven der Freien Schule“ (1/1987, 2/1996 mit B. JEAND’HEUR).

Mit der ersten Veröffentlichung löste er dogmatisch die Interpretation des Art. 7 Abs. 4 GG aus dem rückwärts gewandten Zusammenhang mit aus der Weimarer Verfassung abgeleiteten Rechtsauffassungen und stellte auf die im Grundgesetz geschaffene grundrechtliche Garantie der Freien Schule ab. Mit dem zweiten Buch gab er den Finanzhilfansprüchen der Ersatzschulen einen dogmatischen Rückhalt, der dann 1987 vom Bundesverfassungsgericht aufgegriffen wurde. Und das dritte Buch analysierte diese Position des Gerichts. Es ist auffällig, dass die dogmatischen Überlegungen bisher keine substantielle Gegenargumentation gefunden haben, obwohl sich die Rechtsprechung inzwischen weitgehend – allerdings unter der Tarnkappe vorgeblicher Kontinuität – davon abgesetzt hat. Das zeigt die Stichhaltigkeit und Qualität seiner Argumentation auch in diesem Bereich.

VOGEL, der mit einem Beitrag „Neue Steuerungsinstrumente der Schulaufsicht und ihre Anwendung auf Ersatzschulen“ an der Freundesgabe beteiligt ist, konnte anlässlich ihrer Überreichung feststellen: „FRIEDRICH MÜLLER hat sich um die Schulen in freier Trägerschaft sehr verdient gemacht!“ – Wir wünschen ihm noch viele Jahre fruchtbarer Wirksamkeit!



### Sonderheft 1/2008

Der Bericht über das Leipziger Symposium „Die finanzielle Beteiligung des Staates an den Kosten Freier Schulen – Wandel der Rechtsprechung und neue Wege der Gesetzgebung“ am 02.02.2007 ist als Sonderheft 1/2008 der R&B erschienen und geht Ihnen kostenlos zu.

Es enthält alle Vorträge des Symposiums in gekürzter Fassung und Berichte über den Inhalt der Podiumsdiskussionen.



### Regionalheft NRW 2008

Das Kuratorium des IfBB hat die Herausgabe eines ersten Regionalheftes der R&B beschlossen.

Das Heft behandelt die Rechtssituation der „Ersatzschulen eigener Art“ nach dem nordrhein-westfälischen Schulgesetz – ein Problem, das es in anderen Bundesländern nicht gibt.

Mit den Regionalheften soll R&B geöffnet werden für Spezialfragen der Schulen in freier Trägerschaft einer Region oder einer Schulart, die wegen der vielfältigen Gliederung des Schulwesens kein überregionales oder allgemeines Interesse finden.

Sie erscheinen in der Verantwortung der jeweiligen Gruppe; ihre Herausgabe wird vom Kuratorium beschlossen.



## IMPRESSUM

Herausgeber:  
Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V.

Redaktion:  
Prof. Dr. Johann Peter Vogel  
Am Schlachtensee 2, D-14163 Berlin  
Fon: 030 – 8026028 • Fax: 030 – 8022392

Geschäftsführung:  
Rechtsanwalt Aribert H. Wandersleben  
Salzweg 22, D-30952 Ronnenberg  
Fon: 05109 – 516261 • Fax: 05109 – 515755

R&B – Recht und Bildung und alle darin enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Außerhalb der gesetzlich zugelassenen Fälle ist eine Verwertung ohne Einwilligung des Herausgebers nicht erlaubt.  
ISSN 1614-8134

Satz sowie Neu- bzw. Nachbestellung von Heften:  
Schreibbüro Barbara Brudlo  
Holzweg 6, D-29352 Adelheidsdorf  
Fon: 05085 – 981503 • Fax: 05085 – 981504  
e-mail: Barbara.Brudlo@t-online.de

Druck: Integra Services gGmbH  
Josef-Reiert-Straße 24, D-69190 Walldorf  
Fon: 06227 – 383960 • Fax: 06227 – 3839699

Erscheinungsweise: vierteljährlich  
Bezugspreis: 15,- € jährlich einschl. Versandkosten

Einzelpreis: 5,- € pro Heft zuzügl. Versandkosten

Bankverbindung: Postbank Hannover  
Konto 900 099 – 309 • BLZ 250 100 30