

Schwerpunkt Praxis der Schulverwaltung gegenüber freien Schulen

Geleitwort..... 2

Beiträge **Ein Rückblick auf Schulen in freier Trägerschaft in Berlin – und was ist eigentlich aus der Paritätischen Bürgerschule geworden?**
Torsten Wischnewski-Ruschin, Referent Kinder und Kindertagesstätten |
Schule, Paritätischer Wohlfahrtsverband LV Berlin e.V..... 3

Neues aus der Steinzeit – zur staatlichen Finanzhilfe für freie Träger in Rheinland-Pfalz
Martin Malcherek, Justiziar, Bund der freien Waldorfschulen e.V., Stuttgart..... 14

Freie Schulen in Sachsen-Anhalt – Fünftes Rad am Wagen?
Prof. Dr. Johann Peter Vogel, Hamburg..... 16

Geleitwort

Im Schuljahr 2018/19 besuchten eine Million Schüler Schulen in freier Trägerschaft, zehn Prozent aller Schüler in Deutschland, meldete das Statistische Bundesamt am 10. August. Die Zahlen steigen seit 1990: zunächst sind es die zahlreichen Neugründungen in der ehemaligen DDR, die Privatschulen 40 Jahre lang verboten hatte. Aber auch in den „alten“ Ländern kam es nach längerem Stillstand zu vielen Neugründungen.

Für ein Land, das seit jeher mit der Priorität und flächendeckenden Präsenz des staatlichen Schulwesens lebt, hat die neue Meldung etwas Erschreckendes; die homogene Ordnung des Schulwesens erscheint erschüttert – man vergisst für einen Moment, dass der Föderalismus auch nicht gerade für Übersichtlichkeit und Ordnung des Schulwesens steht.

Man sieht auch eine Schere aufgehen zwischen Arm und Reich im Schulwesen und vergisst zugleich, dass diese Diskussion auch schon bei viel geringerem Besuch der freien Schulen geführt wurde. Abgesehen davon: wo kommen die eine Million Schüler eigentlich her? So viele kommen nur zusammen, weil das Interesse an freien Schulen inzwischen bis in die untere Mittelschicht reicht, die bereit ist, Geldopfer für die Bildung ihrer Kinder zu bringen.

Vielleicht bringt die handlich-füllige Zahl aber auch zum Bewusstsein, dass man es hier mit einer Größe im Schulbereich zu tun hat, die nicht einfach durch Verdrängung oder Verhinderung aus dem Bildungsbereich zu schieben ist, sondern in der sich ein intensives, verbreitetes Bedürfnis der Eltern ausdrückt, dem das Grundgesetz Luft zur Entfaltung lässt und einen Dualismus im Schulwesen fördert, der Kooperation nahe legt.

Die in diesem Heft versammelten Beiträge illustrieren noch den alten Stil. Sie beschreiben eine Verwaltungspraxis, die im Gegensatz zur in R&B 2/2020 dargestellten Verfassungsentwicklung steht. Finanzhilfegewährung nach Haushaltslage führt notwendig zu höherem Schulgeld und stabilisiert soziale Unterschiede, die den freien Schulen vorgeworfen werden.

JPV



Beiträge **Ein Rückblick auf Schulen in freier Trägerschaft in Berlin – und was ist eigentlich aus der Paritätischen Bürgerschule geworden?**

TORSTEN WISCHNEWSKI-RUSCHIN, REFERENT KINDER UND KINDERTAGESSTÄTTEN | SCHULE, PARITÄTISCHER WOHLFAHRTSVERBAND LV BERLIN E.V.

**Nach der Wende
schwierige
Aufbauphase**

I. Die Entwicklung der Berliner Schulgründungen in freier Trägerschaft in den vergangenen fünf Jahren

Nach der Vereinigung der beiden Stadthälften und der ersten Konsolidierung hatte es in Berlin um die Jahrtausendwende herum im Verbandsbereich des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes einen Schub von Neugründungen gegeben. Die in den 1990er Jahren neu entstandenen Jugendhilfeträger und Stadtteilakteure in Ost-Berlin begannen aus dem sozialräumlichen Engagement vor Ort mit engagierten Eltern und Bildungsinteressierten neue Grundschulen, Waldorfschulen und internationale Schulen zu gründen. Diese Aufbauarbeiten dauerten rund zehn Jahre. Die Nichtfinanzierung der Wartefrist in Berlin, mit z.B. mind. fünf Jahren Wartezeit für die Grundschule,¹ nötigte allen neuen Schulträgern einen vorsichtigen und eher kleinen Aufbau in den Gründungsjahren ab. Erst nachfolgend wurden die Schulen langsam vergrößert oder durch weitere Schulstufen ergänzt. Der Gründungsprozess kam in den vergangenen Jahren nun fast vollständig zum Erliegen.

Ein Blick in die Schulstatistik² des Landes Berlin zeigt, dass die freien Schulen in den vergangenen fünf Jahren von 122 Schulen und 140 Einrichtungen mit Stichtag 18.09.2015 auf 126 Schulen und 147 Einrichtungen mit dem Stichtag 30.08.2019 angewachsen sind. Schulneugründungen im allgemeinbildenden Bereich sind mit dem Schuljahr 2019/2020 fast vollständig zum Erliegen gekommen.³ In der Wartefrist befinden sich nach Kenntnisstand des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Berlin noch drei Schulen, darunter die Interkulturelle Waldorfschule, die es wahrscheinlich ohne eine finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand kaum schaffen wird, das letzte Jahr der Wartefrist zu überstehen. Der Paritätische Berlin nimmt derzeit allerdings auch wahr, dass bestehende Schulträger in einem geringen Umfang an ihren Standorten noch einzelne Schulstufen ergänzen. Ganz vereinzelt werden Schulgründungen von z.B. etablierten Trägern der Sozialen Arbeit vorbereitet. Ob sie wirklich zum Tragen kommen, werden die kommenden Monate zeigen und hängt im Wesentlichen von verfügbaren Mietobjekten bzw. Grundstücken ab sowie von den Vorfinanzierungsmöglichkeiten der Wartefrist.

**Seit 2015 kaum
Wachstum**

Bei der Betrachtung der Schüler*innenzahlen stellt der Paritätische Berlin fest, dass durch die insgesamt steigenden Zahlen in Berlin der Anteil der Schüler*innen an den Schulen in freier Trägerschaft im Verhältnis nahezu gleich geblieben ist: Von 10,12 % im Schuljahr 2015/2016 gab es einen leichten Anstieg auf 10,36 % im Schuljahr 2019/2020.⁴ Insgesamt wurden an den Schulen in freier Trägerschaft in Berlin im Betrachtungszeitraum 3.631 Schüler*innen mehr beschult.⁵

¹ Die Grundschule in Berlin hat anders als in vielen anderen Bundesländern sechs Jahrgangsstufen.

² Siehe dazu Blickpunkt Schule, laufende Jahrgänge der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, <https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/bildungsstatistik/>, zuletzt abgerufen am 24.07.2020.

³ Siehe dazu Schriftliche Anfrage des Abgeordneten DIRK STETTNER (CDU) an das Berliner Abgeordnetenhaus Nr. 18/23788 Diskriminierung Freier Schulen und 18/23789 Diskriminierung der Schülerinnen und Schüler von Freien Schulen, beide vom 15.06.2020.

⁴ Eigene Berechnungen, s. dazu Blickpunkt Schule, laufende Jahrgänge der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, a.a.O.

⁵ Im Betrachtungszeitraum wuchs die öffentliche allgemeinbildende Schule um 23.598 Schüler*innen auf 325.525 Schüler*innen an. Im Schuljahr 2019/2020 wurden in den Schulen freier Trägerschaft 37.630 Schüler*innen beschult. Siehe dazu Blickpunkt Schule Bericht 2019/2020, S. 16 f., Stand Februar 2020, a.a.O.

Sehen wir uns noch etwas tiefer an, in welchen Schulformen sich maßgeblich die steigenden Zahlen an Schüler*innen in Schulen freier Trägerschaft befinden, so können wir feststellen, dass die Zunahme auf eine Schulreform im Land Berlin und die damit verbundene Einführung der Integrierten Sekundarschule¹ und der Gemeinschaftsschule² zurückzuführen ist. In diesen neuen Schulformen gab es in den vergangenen fünf Schuljahren einen Zuwachs von 2.946 Schüler*innen.³ Das macht einen Anteil von knapp über 81 % aus. Die Steigerungen in den Grundschulen belaufen sich auf 149, in den Gymnasien auf 208, in den Waldorfschulen auf 320 und in den Förderzentren auf acht Schüler*innen. Der Paritätische schließt daraus, dass Schulen in freier Trägerschaft die konzeptionelle Idee einer Gemeinschaftsschule⁴ zur längeren gemeinsamen Beschulung von Schüler*innen sowie die Möglichkeiten der Integrierten Sekundarschule unmittelbar aufgegriffen haben. Die Diskussionen vor den schulgesetzlichen Einführungen dieser beiden Schulformen haben sicher dazu beigetragen, eine sehr schnelle Umsetzung bei den freien Schulträgern zu forcieren und das schon immer in diesem Bereich vorhandene längere gemeinsame Lernen zu stärken.

II. Finanzierung der allgemeinbildenden Schulen in freier Trägerschaft in Berlin in den vergangenen 20 Jahren

a. Grundsystematik der Finanzierung ist seit 20 Jahren unverändert

Die Schulfinanzierung in Berlin bewegt sich seit gut 20 Jahren in der Grundsystematik nicht mehr. Die Diskussionen im politischen und parlamentarischen Raum drehen sich heute wesentlich darum, wie die Schulen in freier Trägerschaft besser durch die Bildungsverwaltung kontrolliert werden können, sowie um die Frage, wie viele Schüler*innen aus Familien mit Transfereinkommen in diesen Schulen beschult werden.

Aber der Reihe nach. Als 2002 im Haushaltsentlastungsgesetz⁵ für die folgenden Jahre der Schulzuschuss für die Schulen in freier Trägerschaft in zwei Schritten⁶ von 97 auf 93 %⁷ der vergleichbaren Personalkosten der öffentlichen Schulen abgesenkt wurde, war Berlin in einer Haushaltsnotlage.⁸ Die Kosten des Zusammenwachsens der beiden Stadthälften, die ungezügelte Ausgabenpolitik der 1990er Jahre, der Berliner Bankenskandal sowie die Rezession der noch jungen Digitalbranche brachten das Land Berlin an den Rand der Handlungsfähigkeit. Es folgten rund 15 Jahre Sparhaushalte mit

Seit 2002 Stagnation
der ungenügenden
Finanzhilfe

¹ Die Integrierte Sekundarschule wurde in Berlin mit dem Schuljahr 2010/2011 als weiterführende Schule neben dem Gymnasium eingeführt und löste damit die Haupt- und Realschule ab (s. dazu Gesetz zur Einführung der Integrierten Sekundarschule vom 25.01.2010, GVBl. 2010, S. 14 ff.).

² Die Gemeinschaftsschule wurde durch einen Schulversuch im Schuljahr 2008/2009 eingerichtet und im Dezember 2018 als eigene Schulform in das Berliner Schulgesetz aufgenommen. Sie umfasst in ihrer Grundform die Primarstufe der Jahrgangsstufen 1 bis 6 und die Sekundarstufe I mit den Jahrgangsstufen 7 bis 10. Eine Oberstufe kann eigenständig angeboten werden bzw. in einem Verbund mit anderen Schulformen oder in Kooperation z.B. mit einem beruflichen Gymnasium eingerichtet werden (siehe dazu Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften vom 18.12.2018, GVBl. 2018, S. 710 ff.).

³ Eigene Berechnungen, siehe dazu Blickpunkt Schule, laufende Jahrgänge der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, a.a.O.

⁴ Der Prototyp für die Gemeinschaftsschule ist der Organisationsform nach sicher auch in den Freien Waldorfschulen zu finden. Als Vorbild können sicher auch einzelne Teile der Polytechnischen Oberschule der DDR herangezogen werden. Nach eigener Recherche finden sich derzeit in Berlin 21 Gemeinschaftsschulen, die nicht dem Spektrum der Freien Waldorfschulen zuzuordnen sind.

⁵ Siehe dazu Artikel VI Änderung des Privatschulgesetzes und der Verordnung über Zuschüsse für Privatschulen Haushaltsentlastungsgesetz 2002 (HEntG 2002) vom 19.07.2002.

⁶ Siehe dazu auch „Was gehört zu den Einnahmen im Sinne von § 101 Abs. 2 Satz 4 SchulG?“⁶, S. 1 f., von DETLEF HARDORP (aus einer Stellungnahme zum Schulgesetz vom 29.06.2017), internes Papier.

⁷ Es folgte eine Reduzierung um 2 % im Haushaltsjahr 2003 auf 95 % und dann eine weitere Reduzierung um 2 % auf 93 % der vergleichbaren Personalkosten der öffentlichen Schulen.

⁸ Siehe dazu Pressemitteilung des Senats von Berlin vom 22.05.2002 unter <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2002/pressemitteilung.49405.php>, zuletzt abgerufen am 20.07.2020.

den Verkäufen des sogenannten „Tafelsilbers“ (Grundstücke, Gebäude, Wohnungsbaugesellschaften usw.). Die schmerzhaften Einschnitte fanden sich in so gut wie allen Ausgabenbereichen des Landes wieder. Davon war auch die Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft betroffen.

Mit der Novellierung des Schulgesetzes im Januar 2004¹ und dem Erlass der Ersatzschulzuschussverordnung² (ESZV) im November 2004 wurde der unter den Konsolidierungsbedingungen gekürzte Schulzuschuss für die allgemeinbildenden Schulen in die Schulgesetznovelle übernommen. Eine kleine Anpassung erfolgte in der ESZV, indem zum 01.01.2008 in die Berechnungssätze der vergleichbaren Personalkosten erstmals alle Lehrkräfte des Landes Berlin einbezogen wurden und nicht nur die in den Personalkosten günstigeren angestellten sondern auch die verbeamteten Lehrkräfte. Zuvor hatte die Berechnungsmethode des Landes in der Zeit von 2004 bis 2007 dazu geführt, dass die Zuschüsse mit den steigenden Personalkosten der großen konfessionellen Schulträger in keinem Zusammenhang mehr standen. Dies bedingte eine deutliche Unterdeckung in der Finanzierung der konfessionellen Schulträger und brachte diese in existentielle Nöte.

b. Parlamentarische Initiative zur Erarbeitung eines neuen Finanzierungsmodells für die Schulen in freier Trägerschaft seit 2006

Neuer Anlauf

Aus der politischen Debatte um die gekürzten Schulzuschüsse folgte eine parlamentarische Initiative, die sich nun über drei Legislaturperioden erstreckt. Das Berliner Abgeordnetenhaus beauftragte die Senatsbildungsverwaltung und darüber vermittelt auch die Senatsfinanzverwaltung mit umfangreichen Arbeiten und Aufträgen, um ein neues Finanzierungsmodell auf der Basis der Vollkosten eines Schulbetriebs zu erarbeiten. Daran wurden die Vertreter*innen der Schulen in freier Trägerschaft durch den Koordinierungskreis der Arbeitsgemeinschaft Schulen in freier Trägerschaft Berlin (AGFS)³ seit 2007 entsprechend beteiligt. Diese langwierige Bearbeitung lässt sich in drei Phasen unterteilen:

1. Beauftragungsphase

Befassung des Parlaments mit einem möglichen neuen Finanzierungsmodell, Grundlagenermittlung und Auftragserteilung in der Zeit der 16. Legislaturperiode von 2006 bis 2011.⁴

2. Bearbeitungsphase

Bearbeitung des Auftrags zur Entwicklung eines neuen Finanzierungsmodells anhand einer öffentlichen Musterschule gemeinsam mit den Ver-

1 Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz – SchulG) vom 26.01.2004, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, Hrsg. Senatsverwaltung für Justiz, 2004, S. 26 ff.

2 Siehe Verordnung über Zuschüsse für Ersatzschulen (Ersatzschulzuschussverordnung – ESZV) vom 29.11.2004, <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=ErsSchulZuschV+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-ErsSchulZuschVBEV2P1>, zuletzt abgerufen am 20.07.2020.

3 Der Koordinierungskreis der AGFS deckt einen sehr großen Teil der Schulen in freier Trägerschaft in Berlin ab. Die langjährige Zusammenarbeit zwischen den Senatsverwaltungen und dem Koordinierungskreis der AGFS verlief in der Regel sehr gut. Die Zusammenarbeit wurde von beiden Seiten vertrauensvoll anhand der Sachfragen gestaltet.

4 Der parlamentarische Vorgang in den Ausschüssen des Berliner Abgeordnetenhauses findet sich unter der Vorgangsnummer rote Nummer 0076 und schließt mit dem Dokument rote Nummer 0076 N ab. Die Berichte sind im elektronischen Archiv des Abgeordnetenhauses zu finden: <https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002AD428/vwContentByKey/W29ASL7D644DEVSD?open&Wahlperiode=16&Ausschuss=Hauptausschuss&Vorgang=0076>, zuletzt abgerufen am 21.07.2020. Die Arbeitsgemeinschaft der freien Schulen hat auf ihrer Website ebenfalls eine gute Materialsammlung für die erste und zweite Phase des Prozesses zur Erarbeitung eines neuen Finanzierungsmodells: <http://www.freie-schulen-berlin.de/hintergruende/finanzierung/vollkostenfinanzierung/index.html>, zuletzt abgerufen am 21.07.2020.

treter*innen der Schulen in freier Trägerschaft in der Zeit der 17. Legislaturperiode von 2011 bis 2016.¹

3. Vertiefungsphase

Vertiefte Ergründung der Kosten einer Musterschule und Übertragung des Modells auf alle allgemeinbildenden Schularten anhand der Ausstattungsrichtlinien² der öffentlichen Schulen in der Zeit der 18. Legislaturperiode von 2016 bis 2018.³

Zäher Verlauf der Verhandlungen um eine adäquate Lösung

In den einzelnen Phasen wurden immer wieder per Beschluss des Ausschusses für Bildung sowie des Hauptausschusses Aufträge vom Parlament an die Berliner Bildungsverwaltung erteilt. So z.B. am 24.03.2010 vom Hauptausschuss: „Der Hauptausschuss wird gebeten, die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung zu beauftragen, bis 30.11.2010 unter Beteiligung der Vertreter der Schulen in freier Trägerschaft – unter Ausklammerung der beruflichen Schulen – einen Vorschlag für transparente Modelle zur Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft, u.a. auf Vollkostenbasis, zu entwickeln, der sich innerhalb der vorgegebenen Finanzplanung bewegt. Darin sollen Leistungsmerkmale wie insbesondere gemeinsamer Unterricht und Erziehung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf gesondert berücksichtigt werden.“⁴

Nach 15 Jahren kein Ergebnis

Dieser und andere Beschlüsse zeigen, dass das Parlament davon ausging, dass Senatsverwaltung und Vertreter*innen der freien Schulträger gemeinsam an einem tragbaren neuen Finanzierungsmodell arbeiteten, das im Ergebnis den Schulen in freier Trägerschaft eine Zukunftsperspektive und damit Verlässlichkeit und Planbarkeit ermöglichen würde unter Berücksichtigung der Perspektive einer inklusiven Beschulung. Der über zehn Jahre gemeinsame und von der Bildungsverwaltung geführte Prozess mit unzähligen Arbeitsgruppensitzungen, Anhörungen im Parlament, Erstellung von vielen Unterlagen und der Ergründung, was in Berlin wie viel in der schulischen Bildung kostet, ist im Oktober 2018 zum vorläufigen Abschluss gekommen.⁵ Für die Grundschule, die Integrierte Sekundarschule, das Gymnasium sowie die Förderschulen konnten anhand des Auftrags entsprechende Musterschulen abgebildet werden. Die Kosten wurden anhand der vorliegenden Zahlen mit Bezug auf das Jahr 2015 ermittelt.⁶ Im Schlussbericht wird darauf verwiesen,

- 1 Der parlamentarische Vorgang in den Ausschüssen des Berliner Abgeordnetenhauses findet sich unter der Vorgangsnummer rote Nummer 0104 und schließt mit dem Dokument rote Nummer 0104 G ab. Die Berichte sind im elektronischen Archiv des Abgeordnetenhauses zu finden: <https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002AD428/vvContentByKey/W29ASL7D644DEVSD?open&Wahlperiode=17&Ausschuss=Hauptausschuss&Vorgang=0104>, zuletzt abgerufen am 22.07.2020.
- 2 Die Ausstattung der öffentlichen Schulen wird anhand der VV Zumessung für Lehrkräfte und in einer gesonderten VV Zumessung für Sozialpädagogen und Erzieher*innen in Berlin für die öffentliche Schule vorgenommen. Die Richtlinien, die einen Verordnungsscharakter besitzen, wurden in den vergangenen Jahren oft erst rückwirkend nach Beginn eines Schuljahres für das laufende Schuljahr erlassen.
- 3 Der parlamentarische Vorgang in den Ausschüssen des Berliner Abgeordnetenhauses findet sich unter der Vorgangsnummer rote Nummer 0777 und schließt mit dem Dokument rote Nummer 0777 E vorläufig ab. Die Berichte sind im elektronischen Archiv des Abgeordnetenhauses zu finden: <https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002AD428/vvContentByKey/W29ASL7D644DEVSD?open&Wahlperiode=18&Ausschuss=Hauptausschuss&Vorgang=0777>, zuletzt abgerufen am 21.07.2020.
- 4 Inhaltsprotokoll Hauptausschuss, Abgeordnetenhaus Berlin, 81. Sitzung, 24.03.2010, S. 15, zu finden unter <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-0777.E-v.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.07.2020.
- 5 Siehe dazu Folgebericht zur Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells für Schulen in freier Trägerschaft in 2018, insb. Ausstattung des SIBUZ, weitere Planung Durchführungsverordnung, Bericht der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin, rote Nummer 0777 E, vom 05.11.2018, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-0777.E-v.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.07.2020.
- 6 Das Zahlenwerk und die konkreten Ermittlungen der Kosten einer Musterschule für das Jahr 2015 finden sich im Bericht der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin, Aktueller Stand zur Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells für Schulen in freier Trägerschaft in 2018, rote Nummer 0777 C, vom 08.05.2018, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-0777.C-v.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.07.2020.

dass eine Schulgesetzänderung und die entsprechende Änderung der Ersatzschulzuschussverordnung für 2019 vorbereitet und die entsprechenden Vorkehrungen für die Haushaltsaufstellung der Jahre 2020/2021 erfolgen würden. Beides ist nicht geschehen.

c. Diskussion um das Mindestschulgeld

Die Diskussionen um die Höhe der Schulgelder bei den Schulen in freier Trägerschaft und um die im Grundgesetz verankerte Regelung, dass Schulen in freier Trägerschaft nicht nach den Besitzverhältnissen sondern dürfen¹ (s.o.), haben zusammen mit dem aus dem Jahre 2016 in der Koalitionsvereinbarung enthaltenen Postulat,² dass die Finanzierung gedeckelt ist, dazu geführt, dass weder das Parlament noch die Regierung derzeit ernsthaft an einer Umsetzung eines neuen Finanzierungsmodells arbeiten.

Dabei wird die berechtigte Frage danach, wer eigentlich Zugang zu den Schulen in freier Trägerschaft hat, mit dem Vorwurf der Spaltung der Gesellschaft verbunden. Beachtet wird dabei nicht, dass die Genehmigung zur Errichtung einer Ersatzschule an die Bedingung geknüpft ist, dass die Schule darlegen kann, dass sie nicht nach den Besitzverhältnissen sondert. In Berlin wird aus der derzeitigen Verwaltungspraxis hergeleitet, dass eine Schule die Sonderung nach den Besitzverhältnissen nicht fördert, wenn das preisindexierte Einstiegsschulgeld der Schule in Höhe von 100 € (= 100 € des Jahres 2007,³ heute nach Verbraucherpreisindex ca. 117 €⁴) nicht übersteigt. Damit ist die Untergrenze des Einstiegsschulgelds durch Verwaltungshandeln in Berlin definiert. „Eine Sonderung nach Besitzverhältnissen kann hiernach nur vermieden werden, wenn das Einstiegsschulgeld für die erste Einkommensgruppe nicht höher als 100 € im Monat liegt. Das Schulgeld kann dann einkommensabhängig progressiv schrittweise gesteigert werden.“⁵

Diese Regelung macht Sinn, solange die öffentliche Finanzierung oder eigene fiskalische Mittel des Schulträgers nicht ausreichen, um eine Schule in freier Trägerschaft auch ohne Schulgeld zu betreiben. Die öffentlichen Zuschüsse werden als erste Säule für die Gesamtfinanzierung einer Schule in freier Trägerschaft bezeichnet. Wenn nun die zweite Säule, das Schulgeld der Eltern, begrenzt wird oder ganz wegfallen soll, fällt die zweite Säule der Gesamtfinanzierung einer freien Schule weg oder wird ggf. erheblich reduziert. Zur Weiterführung der Schule bliebe nichts anderes übrig, als entweder die erste oder dritte Säule zu verstärken. Die dritte Säule der Schulfinanzierung, die Eigenbeiträge der Schule, können in der Regel nur die großen konfessionellen Schulträger oder größere Stiftungen wirklich erbringen, eigene Mittel des Schulträgers aus Grundbesitz, Unternehmensbeteiligungen oder Staatsanleihen sind größtenteils und regelhaft nicht vorhanden. Bei Neugründungen aus dem Bereich der kleineren Alternativschulen, bei den Schulen, die aus der Jugendhilfe heraus entstanden sind, und auch bei einem Teil der Waldorfschulen wird die sogenannte dritte Säule der Schulfinanzierung entweder durch Lohnverzicht der Lehrkräfte und der anderen Beschäftigten oder

**Mindestschulgeld
aber kein
Finanzhilfeausgleich**

1 Siehe dazu u.a. PIA AKKAYA, MARCEL HELBIG und MICHAEL WRASE, Voraussetzung sozialer Verantwortung – Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2019.

2 Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen für die Legislaturperiode 2016 bis 2021 steht dazu auf Seite 16: „Das neue Finanzierungsmodell soll im Rahmen der bisher zur Verfügung stehenden Zuschüsse eine höhere Zuweisung an Privatschulen ermöglichen, die verstärkt inklusiv arbeiten und Schüler*innen aus sozial benachteiligten Familien aufnehmen.“

3 Siehe dazu Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Informationsblatt zum Schulgeld und zur Einhaltung des Sonderungsverbots, März 2017.

4 Eigene Berechnung.

5 Siehe dazu Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Informationsblatt zum Schulgeld und zur Einhaltung des Sonderungsverbots, März 2017, S. 1.

durch Minderausgaben erbracht und in einem geringem Maße durch Elternvereine und Spenden ausgeglichen.

d. Stillstand im Gesetzgebungsverfahren

Seit Oktober 2018 herrscht nun auf allen Seiten Ratlosigkeit, da sich mit einem finanziell gedeckelten Topf kein Übergang und keine bildungspolitischen Ansprüche gestalten lassen. Daraus ergibt sich in der Konsequenz kein neues Finanzierungsmodell. Durch die vertiefte Betrachtung der heutigen Bildungsausgaben für die unterschiedlichen Schularten wurde erkennbar, dass Berlin derzeit die Integrierte Sekundarstufe an den freien Schulen besser als die Grundstufe und das Gymnasium ausstattet – immer in Relation zum jeweiligen staatlichen Pendant betrachtet. Der Gedanke, anhand eines neuen Finanzierungsmodells entsprechend einer Musterschulberechnung dann für alle allgemeinbildenden Schulen in freier Trägerschaft einen einheitlichen Prozentsatz für alle Schularten festzulegen, musste verworfen werden, da es hier von der heutigen Finanzierung hin zu einem neuen Finanzierungsmodell erhebliche Verschiebungen gegeben hätte. Der Grund dazu liegt in der jetzigen Schulzuschussgewährung über die Ermittlung der vergleichbaren Personalkosten der öffentlichen Schule.¹ Denn die Integrierten Sekundarschulen, die Gemeinschaftsschulen, die Waldorfschulen sowie die Grundschulen in freier Schulträgerschaft hätten von der heutigen Finanzierung deutliche Kürzungen hinnehmen müssen, um diese ersparten Beträge in einem neuen Finanzierungsmodell an das Gymnasium umzuverteilen. Das wurde von den Beteiligten der vielen Arbeitsgruppen, die an der Erarbeitung des neuen Finanzierungsmodells beteiligt waren, weder gewollt noch schien es den politisch Verantwortlichen umsetzbar.

Ein weiteres Hindernis zur Erreichung eines abschließenden Modells war die Beauftragung der Senatsverwaltung aus der 16. Legislaturperiode (s.o.) selbst. Der Auftrag lautete, dass ein zukünftiges Modell sich innerhalb der vorgegebenen Finanzplanung bewegen sollte, was durch die Koalitionsvereinbarung der noch laufenden 18. Legislaturperiode nochmals untermauert wurde (s.o.). Diese sogenannte Kostenneutralität stand nun den Ansätzen für eine verstärkte Inklusion, aber auch der Unterstützung für Familien mit wenig Besitz und Einkommen im Weg. Denn eine höhere Finanzierung an einer Stelle setzte die Kürzung an anderer Stelle voraus.

War diese Auftragsformulierung in einer Haushaltsnotlage unter Konsolidierungsaspekten sicher richtig, trug sie hingegen seit 2016 nicht mehr. So wurden in allen anderen Ausgabenbereichen der Bildung, Erziehung, Jugendhilfe, Sozialen Arbeit entsprechende Nachholeffekte der langjährigen Sparhaushalte nach 2016 gewährt. Die deutlichen Jahresüberschüsse des Berliner Landeshaushalts der vergangenen Jahre haben zum deutlichen Aufwuchs der Ausgaben, zum Abbau der Schulden und zu umfangreichen und notwendigen Investitionsprogrammen geführt.

e. Eine systematische Benachteiligung der Schulen in freier Trägerschaft setzte ein und verschärfte sich zusehends

An der Systematik der Schulfinanzierung für die Schulen in freier Trägerschaft hat sich allerdings nichts geändert. Die Schulen in freier Trägerschaft

Benachteiligung von Grundstufe und Gymnasien

Änderungen nur kostenneutral

¹ Die Zusammensetzung der höheren Ausstattung insbesondere der Integrierten Sekundarschule der öffentlichen Schule hängt vor allem mit der zusätzlichen Ausstattung für den Anteil der Schüler*innen mit Transfereinkommen sowie mit der zusätzlichen Ausstattung für die Sprachförderung von Schüler*innen nichtdeutscher Herkunftssprache zusammen. Mit wenigen Ausnahmen würden in beiden Bereichen die Schulen in freier Trägerschaft keine Zuschlagsberechtigung erhalten, da sie die Quoten für die zusätzliche Bemessung aufgrund einer anderen Zusammensetzung der Schüler*innenschaft nicht erreichen.

in Berlin haben es heute mit explodierenden Grundstücks-, Gebäude- und Unterhaltungskosten zu tun. Darüber hinaus kommt es durch den Lehrkräftemangel und die stark gestiegenen Gehälter bei den öffentlichen Lehrkräften¹ zu einem zusätzlichen Druck auf die Schulen in freier Trägerschaft, die entsprechend ausgebildeten Lehrkräfte zu finden und zu halten. Auch in den für die Schulen notwendigen technischen und Verwaltungsberufen² sind Kostensteigerungen von den Schulen in freier Trägerschaft zu bewerkstelligen, denn neue Datenschutzauflagen, der erheblich verbesserte Brand-, Gesundheits- und Arbeitsschutz sowie vieles mehr haben die Kosten für einen regelhaften Schulbetrieb erheblich verteuert.

**Kostenaufwendige
Verbesserung der
staatlichen Schulen,
aber kein Ausgleich
für Esatzschulen**

Zusätzliche Mittel für die Unterstützung von Schüler*innen mit sonderpädagogischen Förderbedarfen erhalten die allgemeinbildenden Schulen, wenn sie keine Förderschule sind, nicht. Schulen, die sich hier in der Vergangenheit sehr im Sinne der Inklusion bemüht hatten, erhalten auch weiterhin keine zusätzlichen Mittel. Aufgrund dieser derzeitigen Starre scheint es gewollt zu sein, dass an den Schulen in freier Trägerschaft Inklusion in einem sehr weiten Begriff nicht umgesetzt werden soll. In Einzelfällen wird durch Umwege Entlastung geschaffen. Schulen mit einer hohen Anzahl von Schüler*innen aus Familien mit geringem Einkommen erhalten weiter keine Unterstützung. Selbst die Lern- und Lehrmittel werden diesen Schulen nicht analog zu den öffentlichen Schulen finanziert. Erhält die öffentliche Schule pro Schüler*in einer Grundschule einen Betrag von 98 €³ pro Jahr über den Schulträger zugewiesen, bekommen die Schulen in freier Trägerschaft auf Antrag immerhin gerade noch 26,67 € pro Jahr.

Bei der Einführung des elternkostenfreien Schulmittagessens, das die Wohlfahrtsverbände sehr begrüßt hatten, sollten die Schüler*innen an den Schulen in freier Trägerschaft anfangs nicht mit einbezogen werden.⁴ Nur nach Intervention der Schulen in freier Trägerschaft wurde diesen „vergesenen“ Schüler*innen das Schulmittagessen vom Land Berlin ebenfalls finanziert. Der Ausschluss der freien Schulen von schulischen Sonderprogrammen gilt auch für die Ausstattung mit Sozialarbeiter*innen, für die Lernbrücke, Begabtenprogramme, Demokratieförderung, Sommerschule und vieles mehr.

So betrachtet, liegt vermutlich die finanzielle Förderung der Schulen in freier Trägerschaft tatsächlich zwischen 50 und 60 % der Bildungsausgaben der jeweiligen Schulart des Landes für die öffentlichen Schulen.⁵ Nach eigener Berechnung für das Jahr 2015 beträgt die Förderung für die Grundschulen der freien Träger je Schüler*in in Berlin rund 4.300 €⁶ pro Jahr. Der Bildungsfinanzbericht weist einen Betrag für die öffentliche Grundschule in Höhe von 7.300 €⁷ aus. Das ergibt ein Verhältnis von gut 60 %. Für die Integrierte Sekundarschule ist das Verhältnis wie folgt: Schulzuschuss freie

1 Siehe dazu „Gehaltssprung für Grundschullehrer“, Tagesspiegel online vom 09.11.2018, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/lehrerbesoldung-in-berlin-gehaltssprung-fuer-grundschullehrer/23257570.html>, zuletzt abgerufen am 22.07.2020.

2 Reinigung, Hausmeisterei, EDV, Sekretariat, Buchhaltung, Datenschutzbeauftragte usw.

3 Siehe dazu Bericht der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie an den Hauptausschuss, rote Nummer 2463, vom 11.09.2019, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-2463-v.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.07.2020.

4 Siehe dazu „Berlins Privatschulen am Katzentisch“, Tagesspiegel online vom 27.08.2019, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/schule/kostenloses-mittagessen-nur-auf-druck-berlins-privatschulen-am-katzentisch/24943978.html>, zuletzt abgerufen am 22.07.2020.

5 Siehe dazu z.B. Bildungsfinanzbericht 2019, Ausgaben für öffentliche allgemeinbildende Schulen je Schülerin und Schüler nach Schularten und Ländern, Hrsg. Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden, 2018, Tabelle 4.2.4-3.

6 Eigene Berechnung.

7 Siehe dazu z.B. Bildungsfinanzbericht 2019, Tabelle 4.2.4-3, a.a.O.

Träger rund 5.900 €,¹ Bildungsausgaben öffentliche Hand rund 11.400 €,² ergibt ein Verhältnis von rund 52 %. Bei den Gymnasien lautet die Rechnung: Schulzuschuss freie Träger rund 5.000 €,³ Bildungsausgaben öffentliche Hand 9.900 €,⁴ ergibt ebenfalls ein Verhältnis von rund 52 %. Dieses Verhältnis dürfte sich seither kaum verändert haben, da die Systematik gleich geblieben ist.⁵

Initiativen der Schulen in freier Trägerschaft,⁶ die z.B. das Land Berlin bei der Bereitstellung von Schulplätzen unterstützen und gemeinsame Verantwortung für die Landeskinder des Landes Berlin übernehmen wollen, werden im Pingpong zwischen Schulverwaltung und Parlament zerrieben. Wohlwollendes und lösungsorientiertes politisches Interesse scheint dabei kaum vorhanden zu sein. Dieses jüngste Beispiel wurde im Juni 2020 von der Schulverwaltung zurück an das Parlament verwiesen,⁷ wo es zuvor herkam.

III. Die Bürgerschule des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes⁸ und erste Ansätze unserer Mitgliedschaft vor Ort

Wie oben kurz skizziert haben sich die Paritätischen Mitgliedsorganisationen insbesondere aus der Jugendhilfe dem Thema „Schule gestalten“ angenommen. Leitbild ist es dabei, „gute Schule zu machen“, mit dem Ziel, die individuelle Förderung und Persönlichkeitsentwicklung jedes und jeder Einzelnen in den Mittelpunkt zu stellen. Weiterhin geht es darum, Ausgrenzung zu verhindern und allen, die ein Interesse an der jeweiligen inhaltlichen Schulgestaltung und Schulgemeinschaft haben, den Zugang zur Schule zu ermöglichen. Einzelne Paritätische Schulträger kümmern sich dabei besonders darum gerade Schüler*innen aufzunehmen, die sonst wenige Chancen auf eine gute Entwicklung und Bildungslaufbahn haben.

Die Paritätische Bürgerschule – so wie sie im Thesenpapier des Paritätischen Gesamtverbandes⁹ im November 2012 verabschiedet wurde – konnte bislang nicht realisiert werden. Eine zentrale Forderung bestand darin den Schulen vollständige Handlungsautonomie zu verschaffen.

a. Vollständige Handlungsautonomie

Um auf die individuellen Bedarfslagen der Schüler*innen vor Ort reagieren zu können bedarf es im Sinne der Paritätischen Bürgerschule **als ersten Aspekt eine vollständige Handlungsautonomie der Schule**. Diese ist derzeit nur im Bereich der Schulen in freier Trägerschaft wirklich gegeben. Der Paritätische Vorschlag seinerzeit war davon geprägt, Schulträgerschaften

Gute Schule für benachteiligte Schüler kann nicht realisiert werden

1 Eigene Berechnung.

2 Siehe dazu z.B. Bildungsfinanzbericht 2019, Tabelle 4.2.4-3, a.a.O.

3 Eigene Berechnung.

4 Siehe dazu z.B. Bildungsfinanzbericht 2019, Tabelle 4.2.4-3, a.a.O.

5 Die statistischen Berechnungen können leider immer nur rückwärtig erfolgen, da aktuelle Daten derzeit noch nicht vorliegen. Das Jahr 2015 war bei der Betrachtung insofern hilfreich, da die Musterschulberechnung von der Senatsbildungsverwaltung ebenfalls für das Jahr 2015 erfolgte. Daher wurde an dieser Stelle das Jahr 2015 zur Auswertung herangezogen. 2016 haben sich die Verhältnisse in den drei Schularten nach eigenen Berechnungen ganz leicht zugunsten der Schulen in freier Trägerschaft verbessert.

6 Siehe dazu die Berichterstattung im Tagesspiegel vom 21.11.2019 unter <https://www.tagesspiegel.de/berlin/3000-schulplaetze-fuer-berlin-elternschaft-begruesst-angebot-der-freien-schulen/25250384.html>, zuletzt abgerufen am 21.07.2020.

7 Siehe dazu Bericht der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin, rote Nummer 2920, vom 08.06.2020.

8 Das Konzept des Paritätischen Landesverbandes Berlin findet sich in: Gemeinsam Schule machen – Kooperationsprojekte Schule-Jugendhilfe und freie Schulen – Schritte zu Bürgerschulen in Berlin, Hg. Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e.V., Oktober 2008.

9 Siehe dazu „Der Paritätische macht Schule – Thesenpapier des Paritätischen Gesamtverbandes für eine Reform des Schulwesens“, in RuB, 4/13, S. 11 ff.

Modellvoraussetzungen

in einem großen Umfang an öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Stiftungen oder gemeinnützige Organisationen zu übertragen, damit ein wirklicher Reformschritt ermöglicht wird und überholte Traditionen und Sichtweisen aufgebrochen werden können. Die Gründung von Schulen durch etablierte Jugendhilfeträger war zumindest in den vergangenen 15 Jahren ein Versuch, tradierte Formen zu überwinden und erste gute Beispiele zu geben, wie auf die Situation von Kindern und Jugendlichen auch in einem schulischen Kontext eingegangen werden kann. Diese gemeinwohlorientierten Aktivitäten, die sich sehr stark am „Mittun“ der Familien orientieren, das Know-how der Jugendhilfe mit einbringen, die Akteure im Sozialraum mit einbinden usw., bringen immer wieder Innovationen in der Schulgestaltung hervor: Sie stellen die Schüler*innen in den Mittelpunkt des Geschehens und widmen sich den Anforderungen des Lebens statt ihre eigene Organisation oder Struktur in die erste Reihe zu stellen. Verantwortung wird damit vollständig übernommen und nicht auf Dritte abgeschoben.

b. Finanzierung über ein Platzgeld/Gutschein

Auch der zweite Aspekt konnte nicht im Ansatz erreicht werden. **Der Versuch z.B. über ein Platzgeld oder einen Gutschein, dem Schüler oder der Schülerin das Geld für die Schule mitzugeben,** ist nicht erreicht worden. Denn nach Auffassung des Paritätischen wäre es nur so möglich, die Bürgerschulen unabhängig von einem Schulgeld für alle zugänglich zu machen und insbesondere für Familien mit wenig Einkommen attraktiv zu gestalten. Die Diskussion um die Unterfinanzierung der Schulen in freier Trägerschaft ist an den Zugang von Schüler*innen aus wirtschaftlich benachteiligten Familien gekoppelt. Werden Schulzuschüsse lediglich in einer Höhe gewährt, dass der Schulbetrieb nur mit einem hohen Durchschnittsschulgeld der Eltern erfolgen kann, z.B. wenn nur rund 50 % der Finanzierung einer öffentlichen Schule zur Verfügung gestellt wird (s.o.), dann sind Reduzierungen des Schulgeldes, kostenfreie Schulplätze und weitere Förderungen der Schule für Familien mit mehr als einem Kind auf der Schule auch nur in einem geringem Umfang – wir gehen von ca. 10 % der vorhandenen Schulgeldeinnahmen aus – möglich.

Eine transparente Schulfinanzierung unabhängig von der Schulträgerschaft, z.B. über ein Kostenblatt, das aus Personal- und Sachmitteln bestehen würde, könnte gleiche Verhältnisse in den öffentlichen und freien Schulen schaffen. Eine aus den Personal- und Sachkosten gebildete Finanzierungssumme wäre unabhängig von der Schulträgerschaft für den Schulbetrieb vor Ort einzusetzen. Eine Schulgelderhebung für die Bürgerschule entfielen. Organisatorische Freiheit der Schule in vollem Umfang stünde im Zusammenhang mit der eigenen Mittelbewirtschaftung. Besondere Förderbedarfe (z.B. sonderpädagogische oder auch Hochbegabung usw.) wären dabei entsprechend zu berücksichtigen. Diese Form der vollständigen Eigenverantwortung, gekoppelt mit der Leistungserbringung und entsprechenden Qualitätsvereinbarungen, könnte aus der Jugendhilfe¹ in Berlin schnell adaptiert werden. Sowohl bei der Berliner Jugendverwaltung, der Bildungsverwaltung als auch bei der Finanzverwaltung ist entsprechendes Wissen sofort abrufbar. Finanzielle Förderung über einen Gutschein wäre mit einem Leistungsversprechen über Ergebnis und Qualität zu verbinden und müsste nicht durch gesonderte Vorhaben über lange Einführungsprozesse vermittelt werden.²

1 Siehe dazu z.B. Rahmenvereinbarung für die Kindertagesbetreuung oder auch für die ergänzenden Förderung und Betreuung an den Berliner Schulen.

2 Ebd.

c. Wahlrecht der Eltern vollständig stärken

Beim dritten Aspekt geht es darum, die Entscheidungsmacht der Eltern zu stärken. **Die Eltern entscheiden zu lassen, welche Schule und welcher Schultyp für ihre Kinder richtig und wichtig ist**, gibt ihnen die faktische Macht darüber, ihre Interessen am Bildungserfolg ihrer Kinder zu vertreten. Schulen, an denen Eltern immer noch draußen bleiben müssen und die nur zu den vorher festgelegten Elternabenden betreten werden dürfen, würden dann der Vergangenheit angehören. Den Eltern sollte zugetraut werden, eigene Entscheidungen über die Schulwahl zu treffen. Heute geben der Sprengel oder die Empfehlung der Schule den Bildungsweg der Schüler*innen vor. In der Folge sind die Ergebnisse des Schulerfolgs in Berlin weiterhin eher bescheiden. Die Quote der Schulabgänger*innen ohne Schulabschluss liegt seit über 20 Jahren in der öffentlichen Schule stabil bei über 10 %.¹ Mit einem Gutschein und einer Wahlmöglichkeit könnten die Eltern nach Auffassung des Paritätischen alle Schulen, egal in welcher Trägerschaft, frei anwählen, auch die zukünftige Bürgerschule. Berührungängste, wie z.B. das Schulgeld an einer Schule in freier Trägerschaft nicht bezahlen zu können, wären damit überholt.

Die Macht, über die Einlösung eines Gutscheins auch eine Leistung kontrollieren zu können, steigt dabei erheblich. Die Bürgerschulen müssten sich sowohl um die Schüler*innen als auch um eine gute Elternzusammenarbeit bemühen und diese mit in den Mittelpunkt stellen. Gute Beispiele hierfür finden sich traditionell bei den Waldorfschulen und den kleinen vor Ort entstandenen Schulen aus der Nachbarschaftsarbeit, der Jugendhilfe oder dem Bereich der Alternativschulen. Bis zu Ende gedacht, spielte es bei der Bürgerschule keine Rolle mehr, ob es sich um eine Schule in eher staatlicher Organisationsform oder um eine Schule in freier Trägerschaft handeln würde. Beide Trägerschaften stünden den Schüler*innen und ihren Familien offen und in freudiger Erwartung gegenüber und wären zu ihrer eigenen Existenzsicherung darauf angewiesen, aus dem Inneren heraus „gute Schule zu machen“, da sie ansonsten abgewählt würden.

d. Vertragliche Vereinbarung anstelle behördlicher Anordnungen

Der vierte Aspekt betrifft im Kern die vertragliche Vereinbarung. „Das Modell der Bürgerschule beinhaltet einen Wechsel von der behördlichen Verwaltung der Schule hin zu einem vertraglich geregelten Verantwortungssystem: [...]“.² Dieser Aspekt besagt, dass die Rahmenbedingungen auf gesetzgeberischer Ebene weiterhin verankert sind, die Bildungsziele und Bildungsstandards auf ministerieller Ebene vorgegeben und die entsprechenden finanziellen Bedingungen durch Vereinbarungen mit den Schulen vertraglich geregelt werden. Die Zielerreichung obliegt allein den Schulen, die sich an den Bedingungen vor Ort und an den jeweiligen Schüler*innen entsprechend deren Erfordernissen ausrichten müssen. Die Schulaufsicht erhält die Aufgabe, zu unterstützen, zu helfen und die Prozessqualität vor Ort zu kontrollieren, unabhängig von der Trägerschaft.

Die Schwachstelle der Schulorganisation im Land Berlin, alles aus einer Behörde heraus zu gewährleisten, wäre damit aufgebrochen. Den ministeriellen Rahmen vorzugeben, die Bildungsziele festzusetzen und Unterstützungsstrukturen zu bieten, würde die Senatsbildungsverwaltung mehr als auslasten.

1 Siehe dazu Blickpunkt Schule, laufende Jahrgänge, a.a.O. Leider waren verlässlichen Zeitreihen in der Bildungsberichterstattung für Berlin nicht auffindbar. Der Paritätische Berlin geht allerdings davon aus, dass die Marke von 10 % in der öffentlichen Schule bisher nicht unterschritten wurde. Aus unserer Sicht wäre es sehr erstrebenswert, die entsprechenden Daten in einer langen Zeitreihe aufzuarbeiten.

2 Der Paritätische macht Schule, a.a.O., S. 43.

Dafür würde die Bürgerschule die volle organisatorische Verantwortung für die Erreichung der Bildungsziele und für den Lernerfolg der Schüler*innen übernehmen, die Einbindung in den Sozialraum verstärken, gemeinsam mit Jugendhilfe und Sozialarbeit Lösungen für schwierige Situationen finden, sich für kulturelle, sportliche, medienpädagogische, demokratiefördernde Akteure öffnen und vieles mehr. Eine Auswahl von Schüler*innen wäre ausgeschlossen, da alle Schüler*innen mit ihren Gutscheinen nach entsprechender Platzkapazität aufgenommen werden müssten. Ein Schulgeld wäre ausgeschlossen, da die Finanzierung auskömmlich dem Bildungsziel entsprechend ausgestattet wäre. Zielvereinbarung und Evaluation wären in einem Schulvertrag zwischen Landesbehörde und Bürgerschule verankert. Damit stünde allen Schüler*innen jede Bürgerschule über die Wahlfreiheit des Gutscheins offen.

Diese vier tragenden Säulen der Bürgerschule könnten Ressourcen freisetzen, sich vollständig den Anforderungen vor Ort, also den Schüler*innen und ihren Kompetenzzuwächsen, zu widmen.

IV. Fazit

Berlin ist am Zug

Eine Bürgerschule in Berlin als weitere Organisationsform der Schullandschaft in der Form eines Zwitter zwischen der herkömmlich organisierten öffentlichen Schule und den grundgesetzlich verankerten Schulen in freier Trägerschaft wäre immer noch möglich. Das Berliner Parlament müsste dazu ein entsprechendes Gesetz verfassen. Die Kosten einer Musterschule sind ermittelt (s.o.) und könnten so dem öffentlichen Schulträger und den Schulen in freier Trägerschaft als erste Kostenermittlung für eine Bürgerschule dienen. Alle Bürgerschulen, egal, welcher Schulträgerschaft sie auch angehören mögen, könnten über einen entsprechenden Vertrag mit der Schulverwaltung in gleichem Maße finanziert werden.

Die Verantwortung zur Beschulung wäre vollständig auf die Schulträger der Bürgerschule übertragen. Alle Schulträger der Bürgerschule hätten die gleichen Ausgangsbedingungen und könnten sich vollständig den individuellen Erfordernissen der Schüler*innen widmen. Die Eltern und mit ihnen die Schüler*innen wären an der Schulwahl vollumfänglich beteiligt und wirkmächtig. Elternarbeit würde ein wichtiger Stabilitätsfaktor der Bürgerschule. Beteiligung würde somit auf allen Ebenen verstärkt. Zur Unterstützung der Wahlfreiheit bekämen die Eltern gute und für sie zugängliche Informationen über die Schulkonzepte und die Leistungen der Schule. Ein Schulgeld würde nicht erhoben. Eltern und Schüler*innen würden an der Evaluation beteiligt und erhielten Einsicht in alle relevanten Schulunterlagen. Paritätische Mitgliedsorganisationen stehen für eine Bürgerschule sofort und unmittelbar zur Verfügung.

Nachsatz

In Berlin gab es in der Zeit der eingeschränkten Präsenzbeschulung während der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 bei den Schulen in freier Trägerschaft nur eine Handvoll von Beschwerden durch Eltern. Das bedeutet für uns, dass die Schulen in dieser Zeit einen engen und abgestimmten Kontakt zu ihren Schüler*innen sowie zu den Eltern hatten. Das hat das Vertrauen des Paritätischen Berlin in die Leistungsfähigkeit der Schulen in freier Trägerschaft, trotz aller Erschwernisse in der Corona-Pandemiezeit, zusätzlich gestärkt.



Neues aus der Steinzeit – zur staatlichen Finanzhilfe für freie Träger in Rheinland-Pfalz

MARTIN MALCHEREK, JUSTIZIAR, BUND DER FREIEN WALDORFSCHULEN E.V., STUTT GART

Nach aktuellen Zahlen steigt der Anteil von Schülerinnen und Schülern, die eine Schule in freier Trägerschaft besuchen, deutschlandweit nach wie vor an (Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 10.08.2020¹). In der taz wird anlässlich dieser Zahlen und dem damit einhergehend befürchteten „creaming effect“ süffisant kommentiert: „Man muss Privatschulen deshalb nicht per se verurteilen.“² Ob der behauptete „creaming effect“³ die freien Träger stärker betrifft als das staatliche Schulsystem und seiner rahmschaffenden und -schöpfenden heiligen Kuh Gymnasium, kann hier offen gelassen werden.⁴ Denn selbst aus dieser tendenziell privatschulkritischen Perspektive lässt sich folgern, dass es ebensowenig per se wünschenswert ist, dass das Bildungswesen ausschließlich staatlich dominiert wird, sondern – umgekehrt – dass Schulen in freier Trägerschaft einen berechtigten Platz im öffentlichen Bildungswesen haben.

Freie Schulen als Fremdkörper im Schulwesen?

Dieser Gesichtspunkt scheint in Rheinland-Pfalz noch nicht angekommen zu sein, zumindest wenn man gesetzliche Regelung und Verwaltungspraxis der Finanzhilfe für freie Schulträger betrachtet. Schulen in freier Trägerschaft scheinen dort vielmehr als Fremdkörper im Schulwesen wahrgenommen zu werden, die nur dann eine finanzförderungswürdige Daseinsberechtigung haben, wenn sie sich im Wege der Anerkennung möglichst weitgehend an das staatliche Schulwesen anpassen. Anders lässt sich folgende Mitteilung auf den Seiten der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD, rheinland-pfälzische Mittelbehörde) kaum verstehen: „Ersatzschulen in freier Trägerschaft können nach staatlicher Genehmigung ab dem Zeitpunkt der staatlichen Anerkennung Mittel der öffentlichen Finanzhilfe erhalten.“⁵

Hohe Hürden für Schulgründungen

Die Mitteilung ist so irreführend wie symptomatisch: Die ohnehin dürftige gesetzliche Regelung wird durch die Verwaltung noch zugespitzt restriktiv ausgelegt und schreckt so mehr ab, als sie die Initiative freier Träger beflügeln würde. Dies spiegelt auch die empirische Erfahrung einiger Schulinitiativen in einem Land wider, das im bundesdeutschen Vergleich einen der letzten Plätze einnimmt, was den Anteil allgemeinbildender Schulen in freier Trägerschaft an allgemeinbildenden Schulen insgesamt angeht. (Zur Einordnung: In Rheinland-Pfalz gibt es auf 4,085 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner genau zwei freie Alternativschulen.) Immer wieder wird beklagt, dass Schulgründungen an den hohen Hürden der Bildungsverwaltung ebenso wie der Finanzierbarkeit scheitern. Und das hat Gründe:

- Das Privatschulgesetz Rheinland-Pfalz gibt nur staatlich anerkannten Ersatzschulen einen Anspruch auf Beiträge zu den Sach- und Personalkosten (§ 28 Abs. 1 PrivSchG).

¹ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/08/PD20_N047_21.html;jsessionid=F612FEDB150408727F9EF48D325E5BE5.internet8731.

² <https://taz.de/Privatschulen-mit-mehr-Anmeldungen/15702126/>.

³ Gemeint ist das „Abschöpfen“ sogenannt bildungsnaher und/oder ökonomisch privilegierter Schülerinnen und Schüler durch freie Schulträger.

⁴ Aufschlussreich hierzu: https://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/stat_analysen/Kennzahlen_Bildung/KennzahlenBildung2017.pdf, dort S. 36 unten: der Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund von Gymnasien (9,8%) und der Gruppe Waldorfschulen, Kollegs und Abendgymnasien (5,5%) liegt deutlich näher beieinander als beide an den Haupt- und Realschulen (28%) – „creaming“ scheint also durch das Bildungsziel mehr beeinflusst zu sein als durch die Trägerschaft.

⁵ <https://add.rlp.de/de/themen/foerderungen/im-schulischen-bereich-oder-zuschuesse/oeffentliche-finanzhilfe-fuer-privatschulen/>.

- Andere Schulen in freier Trägerschaft („nur“ genehmigte Ersatzschulen) haben lediglich einen Anspruch auf ermessensgerechte Entscheidung über Zuschüsse, die zudem „nach Maßgabe des Haushaltsplanes des Landes“ gewährt werden (§ 28 Abs. 6 PrivSchG).
- Die dreijährige Anerkennungsphase wird gleichzeitig als Wartefrist interpretiert, während der Zuschüsse auch nicht auf Antrag gewährt werden. Eine Regelung zur nachträglichen Gewährung nach Erfüllung der Wartefrist besteht nicht.
- Schulträger werden bereits im Genehmigungsverfahren dazu gedrängt, die Voraussetzungen der Anerkennung (zum Beispiel Mehrzügigkeit) zu erfüllen.

Finanzhilfen nur für anerkannte Ersatzschulen!

Demnach ist die – auch von der ADD in ihrem Internetauftritt kommunizierte – Auffassung, dass nur anerkannte Ersatzschulen öffentliche Finanzhilfe erhalten, zwar bezogen auf die Gesetzeslage falsch. (Sie ist es auch faktisch, denn es gibt neben den Waldorfschulen zwei weitere nur genehmigte Ersatzschulen.) Aber erzielen sie – gewollt oder nicht – eine Signalwirkung: „Nur“ genehmigte Ersatzschulen soll es in Rheinland-Pfalz möglichst nicht geben. Die Genehmigung als Zustand grundgesetzlich geschützter pädagogischer und organisatorischer Freiheit wird lediglich als Durchgangsstadium zur Anerkennung angesehen – auch wenn das „nur“ der Genehmigung ein „mehr“ gegenüber der Anerkennung bedeuten kann, denn diese setzt eine Angleichung der Ersatzschule an die entsprechende staatliche Schule voraus (§ 18 PrivSchG), was insbesondere die Aufnahme- und Versetzungsregelungen betrifft.

Zum Beispiel: Ein durchgehender Bildungsgang von der ersten bis zur zwölften Klasse ohne Sitzenbleiben und mit bloßer Binnendifferenzierung hinsichtlich der Abschlussziele wie ihn beispielsweise die Waldorfschule anbietet, ist (außer in Baden-Württemberg, wo ein entsprechender Schultyp gesetzlich verankert ist) nicht anerkennungsfähig – auch wenn pädagogisch viel für solche Schulformen spricht, insbesondere um dem „social creaming“ vorzubeugen. Mit der fehlenden Anerkennungsfähigkeit fehlt der Anspruch auf Finanzhilfe, d.h., der Träger muss die Schule aus eigenen Mitteln finanzieren. Dazu kann er wiederum in vielen Fällen nur auf Elternbeiträge zurückgreifen, insbesondere wenn der Träger ein Elternverein ist.¹ Wenn es dabei auch zu „social creaming“ kommt, überrascht das wenig.

Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 08.04.1987 festgestellt, dass es einen Finanzhilfeanspruch freier Schulträger gibt, um zu gewährleisten, dass die kostenauslösenden Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 GG, die landesgesetzlich ausgestaltet werden, erfüllt werden können, ohne dass es zu einer Benachteiligung freier Träger kommt. Diese – laut Bundesverfassungsgericht – grundgesetzliche „Absage an ein staatliches Schulmonopol“ erfordert, dass es auch Schulen, die anders organisiert sind und/oder die andere Lehrinhalte haben, als das staatliche Schulwesen, aber diesem gleichwertig sind, verlässlich ermöglicht werden muss, wirtschaftlich zu existieren.² Dies erfordert einen gesetzlichen Anspruch, der die Voraussetzungen der Gewährung von staatlicher Finanzhilfe

¹ Vgl. VGH Stuttgart, Urteil vom 14.07.2010 – 9 S 2207/09, dort wird festgestellt, dass es einen neuen Typus der Ersatzschule gibt, nämlich die elterngetragene Schule (in Abgrenzung zu traditionellen Ersatzschulen, hinter denen die Rechtsprechung zuvor „finanzstarke Kreise“ gesehen hat).

² BVerfG, Entscheidung vom 08.04.1987 – 1 BvL 8/84; 1 BvL 16/84; dazu auch m.w.N. JOHANNES RUX, in: Schulrecht, 6. Aufl., Rdnr. 1485 ff.

auch für Schulen ermöglicht, die sich den staatlichen Schulformen nicht so weit annähern möchten, dass sie die Anerkennungsvoraussetzungen erfüllen. Alles andere wirkt sich als unzulässiger Konformitätsdruck aus, der die Abgabe an ein staatliches Schulmonopol konterkariert.

Vom Staat gefördertes
social creaming

Vor diesem Hintergrund erscheint die Regelung des § 28 PrivSchG Rheinland-Pfalz wie aus der Steinzeit der Privatschulgesetzgebung (und dürfte darüber hinaus verfassungswidrig sein). Die freien Träger – gerade in Gründung – brauchen Rechtssicherheit, um den Finanzhilfeanspruch im Zweifel auch gegen die Verwaltung durchsetzen zu können. Daran fehlt es in Rheinland-Pfalz, was der Verwaltung die Möglichkeit eröffnet, über die Koppelung der Finanzhilfe an die Anerkennung Konformitätsdruck auszuüben, insbesondere, da freie Träger in der Phase vor Genehmigung oftmals bereit sind, Kröten zu schlucken, um endlich starten zu können und dabei versucht sein können, sich auf die Erfüllung von Anerkennungsvoraussetzungen einlassen, obwohl dies nicht verlangt werden kann¹.

Gerade Schulträger, die dem „social creaming“ bewusst entgegenwirken wollen und statt auf soziale auf pädagogische Distinktion setzen, könnten von einer Neuregelung des Finanzhilfeanspruchs profitieren, weil sie insofern von der unmittelbaren oder mittelbaren, durch Fördervereine erfolgenden, Erhebung von Elternbeiträgen entlastet werden könnten.

Es wäre ein interessanter Wahlprüfstein, wenn die freien Träger zu dieser Frage die Positionen der Parteien in Rheinland-Pfalz abfragen würden. Die Zeit ist günstig, denn im Frühjahr 2021 wird gewählt.



Freie Schulen in Sachsen-Anhalt – Fünftes Rad am Wagen?

PROF. DR. JOHANN PETER VOGEL, HAMBURG

Sachsen-Anhalts Regierung hat seit jeher ein etwas gebrochenes Verhältnis zu freien Schulen. In den ersten Jahren nach der Wende äußerte der Staatssekretär des Kultusministeriums die Auffassung, man beachte selbstverständlich das Grundrecht, Privatschulen zu gründen, aber der Ort, wo die Schule gegründet wird, werde vom Ministerium nach Erforderlichkeit zugewiesen. Die DDR hatte ja immerhin eine flächendeckende Versorgung mit staatlichen Schulen hinterlassen. Bis heute scheint der Vorrang der staatlichen Schule in der Regierung gegenwärtig. Während die Verfassungsrechtslage günstiger ist als in den meisten anderen Bundesländern, besteht in der Privatschulgesetzgebung und erst recht in der dazu ergangenen Verordnung ein Hang zum Detail (die Verordnung für Schulen in freier Trägerschaft – SchifT-VO – hat 44 Seiten (!)), der suggeriert, die freien Schulen seien in einem feinmaschigen Netz zusammengehalten, tatsächlich aber zu ständigen Novelierungen, zu Missverständnissen und Auseinandersetzungen führt. Zur Zeit prozessieren über zwanzig Schulträger mit dem Staat. Wieviel Zeit und Kraft mit diesen Streitereien verloren geht, zeigt der folgende Bericht.

Verfassung LSA geht
über GG hinaus

Die sachsen-anhaltische Verfassung meint es gut mit Ersatzschulen: Zusätzlich zur Freiheitsgarantie aus Art. 7 (4) GG heißt es in Art. 28 (2) Vf LSA, dass Ersatzschulen „einen Anspruch »haben« auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Zuschüsse“.

¹ Vgl. JOHANN PETER VOGEL, in: Öffentliche Schulen in freier Trägerschaft, 1. Aufl. 2012, S. 164 f.

Der verfassungsrechtliche Anspruch wird von Verfassungen wegen erteilt, tritt also originär an die Stelle der Kompensationspflicht, die das BVerfG aus der Verfassungsgarantie des Art. 7 (4) GG entwickelt hat. Aus dem Wortlaut ist zu schließen:

- Ersatzschulen haben einen subjektiven Anspruch, der der Konkretisierung durch den Landesgesetzgeber bedarf (Art. 28 (2) Satz 2).¹
- Der Landesgesetzgeber muss tätig werden, ist aber weder zeitlich noch inhaltlich völlig frei. Der Wortlaut des Art. 28 (2) besagt: Anspruchsinhaber sind „Ersatzschulen“, d.h., freie Schulen, die eine Genehmigung nach Art. 28 (1) Sätze 3 und 4 besitzen, und zwar alle und vom Zeitpunkt der Genehmigung an.
- Der Umfang des Anspruchs richtet sich nach der Erforderlichkeit zum Zwecke der Erfüllung ihrer Aufgaben, d.h. der Verwirklichung der Genehmigungsvoraussetzungen. Dieser Umfang muss vom Gesetzgeber eingeschätzt und in bestimmten Zeitabschnitten auf seine Angemessenheit überprüft werden. Ob dabei bereits die „Dreisäulen“-Finanzierung (aus Schulgeld, Finanzhilfe und Eigenmitteln des Trägers) der freien Schulen mitgedacht wurde,² erscheint mir nicht selbstverständlich; zum Zeitpunkt der Verfassungsberatungen 1990 bis 1992 wusste jeder, dass die Schulträger keine Eigenmittel besaßen, die Ausübung der Privatschulgarantie nach dem langen Privatschulverbot aber unterstützt werden sollte.
- Der Landesgesetzgeber hat diesen Verfassungsanspruch von vornherein fehlerhaft umgesetzt, indem er einen Finanzhilfanspruch grundsätzlich an die Anerkennung einer Ersatzschule bindet und andere genehmigte Ersatzschulen gleichsam wie Ausnahmefälle behandelt. Die Anerkennung ist aber in Art. 28 nicht erwähnt und verfassungsrechtlich fragwürdig. Die Unterscheidung von anerkannten und genehmigten Ersatzschulen wird deutlich in der unterschiedlichen Regelung einer „Wartefrist“ (keine oder gekürzte Finanzhilfe in den ersten Jahren nach Genehmigung). Im Laufe der letzten 20 Jahre wurde die Regelung zwar immer wieder geändert, aber grundsätzlich aufrecht erhalten. Die in § 18 vorgesehene Wartefrist ist in Art. 28 (2) LV nicht vorgesehen. Im Prinzip wäre diese vom BVerfG zugelassene „Wartefrist“ noch hinzunehmen, wenn nach erfolgreicher Beendigung der Frist die vorenthaltenen Zuschüsse in voller Höhe nachgezahlt würden, aber davon ist im SchulG keine Rede. So, wie sie im SchulG formuliert ist, dürfte sie verfassungswidrig sein.³ – Immerhin ist der Verwaltung die Verpflichtung auferlegt worden, einmal je Wahlperiode einen Bericht vorzulegen, der differenziert die tatsächlich entstehenden Kosten staatlicher Schulen in Gegenüberstellung zu den gezahlten Zuschüssen an Schulen in freier Trägerschaft enthält (§ 18 g). Nähere Angaben dazu fehlen freilich, sodass auch hier Auseinandersetzungen um Zeitpunkt und Inhalt stattfinden, obwohl der Zusammenhang zwischen (vorgängigem) Bericht und (nachfolgendem) Landtagsbeschluss über Finanzhilfeänderungen offensichtlich ist.

**Einschränkung durch
Gesetzgeber**

**Auseinandersetzung
seit zwei Jahren**

Seit zwei Jahren geht es um ein Bündel von Faktoren der Finanzhilfeberechnung und um den Zeitpunkt, ab wann sie gelten. Dabei spielt ein allgemein zu beobachtender Missstand eine Rolle: dass nämlich eine gesetzliche Regelung in Kraft tritt, die Ausführungsbestimmungen aber fehlen, erst

1 W. KLUTH: Aktuelle Entwicklungen im Recht der Privatschulfinanzierung. LKW 10/17, S. 433 ff. (438). Das OVG Sachsen-Anhalt bestreitet den Anspruch (z.B. Urteil v. 22.02.2012 – 3 L 295/11) in Anlehnung an BVerfG, übersieht aber die über Art. 7 (4) GG hinausgehende Landesverfassungsregelung.

2 So KLUTH, a.a.O., S. 439.

3 So auch KLUTH, a.a.O., S. 440.

später vorliegen und zu komplizierten Rückwirkungen führen. Die sachsen-anhaltische Regelung zur Berechnung der Finanzhilfe für Ersatzschulen (§§ 18, 18 a bis g SchulG LSA) orientiert sich an den Kosten entsprechender staatlicher Schüler und hat dies mit einer sieben Faktoren umfassenden mathematischen Formel für die Personalkosten und einer Pauschale für die Sachkosten ausgedrückt, deren Ziel ursprünglich wohl ein Zuschuss von 90 % der staatlichen Personalkosten war (vermutlich in der Annahme, dass die restlichen 10 % und die Sachkosten durch ein das „Sonderungsverbot“ achtendes Schulgeld aufzubringen sind).

Tatsächlich ist die Zielvorstellung nie erreicht worden; verglichen mit den staatlichen Schülerkosten liegt die Finanzhilfe heute deutlich niedriger. Ein von der Regierung bestelltes „externes“ Gutachten, das nicht einmal alle kostenträchtigen Faktoren der Staatsschule enthält (s.u.), kommt auf 54 bis 77 %. Das liegt an einer sich ständig ändernden Implementierung der Faktoren, die keineswegs zeitgleich mit den Änderungen oder Erweiterungen der staatlichen Personalkosten in die Zuschussberechnung eingehen. Die Einarbeitung der Änderungen in die untergesetzlichen Regelungen, nach denen konkret abgerechnet wird, stockt in der Verwaltung – Gesetzestext und Verwaltungshandeln stehen immer wieder und z.T. in langen Zeitabschnitten nicht im Gleichklang. Der Landtag hält sich mit Direktiven zurück. Die Kompliziertheit der Regelung lässt der Verwaltung freie Hand; so werden Kürzungen im staatlichen Schulbereich immer sofort, für die freien Schulen günstige Änderungen aber hinsichtlich Zeitpunkt und Höhe nach Haushaltslage umgesetzt. Leidtragend sind die Schulträger, denen es schwer fällt, die Berechnungen nachzuvollziehen und ihre Finanzen zu planen.

Aktuelles Beispiel

Ein aktuelles Beispiel ist die Erhöhung der sog. Erfahrungs- oder Entwicklungsstufen der Lehrerbesoldung, die im Februar 2017 von den Tarifpartnern für die Zeit vom 01.01.2018 vereinbart, im März 2018 mit Rückwirkung zum 1. Januar beschlossen, für die staatlichen Lehrer sofort wirksam wurde und ein höheres Jahresentgelt bewirkte. In § 18 a (3) SchulG LSA ist zwar das Jahresentgelt in vollem, jeweils aktuellen Umfang in der Berechnungsformel der Finanzhilfe für die Ersatzschulen als Faktor enthalten. Erforderlich wäre eine, letztlich formale, Ergänzung der Berechnungsfaktoren – formal, weil Ziel der Berechnungsformel der Kostenvergleich ist. Für die Einbeziehung der Erhöhung in die Schülerkopfsätze der Finanzhilfe für Ersatzschulen für das Schuljahr 2017/2018 wurde sie „vergessen“. Im 14. Schulgesetzänderungsgesetz Juni 2018 wurden zwar einige kleinere Verbesserungen normiert, die Steigerung der Erfahrungsstufe aber nicht. So verstreicht am 30.06.2018 der in der SchifT-VO vorgeschriebene Termin der Veröffentlichung der Schülerkopfsätze für das Schuljahr 2018/19 ohne Erhöhung. Das VG Magdeburg verpflichtet das Land mit Urteil vom 01.08.2018, die Erhöhung in der Berechnung des Jahresentgelts zu berücksichtigen, gleichwohl wird die Finanzhilfe auf dem Stand des Schuljahrs 2017/18 – ohne Berücksichtigung der Erhöhung – weiter gezahlt. Die Änderung der SchifT-VO muss mit dem Finanzministerium abgestimmt werden; das braucht Zeit. Abgeordnete und Medien werden unruhig. Im Juli 2019 befürwortet der Bildungsausschuss die Berücksichtigung der Erhöhung rückwirkend zum 01.08.2019 und die Streichung der beabsichtigten allgemeinen Kürzung. Das Ministerium trat dem bei. Gleichwohl werden die Schülerkopfsätze erneut von denen für 2017/2018, also ohne Erhöhung übernommen. Schließlich werden in den Beratungen für das Haushaltsgesetz 2020/2021 im März 2020 die erforderlichen zusätzlichen Mittel für die Ersatzschulen kurzerhand auf Drängen des

Finanzausschusses im Landtag gestrichen. Den Ersatzschulen fehlen nun schon zwei Jahre lang für die Verwirklichung der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Gleichwertigkeit im Verhältnis zu den staatlichen Schulen fünf- bis sechsstellige Beträge, die ihnen gesetzlich zugestanden hätten.

Da die Auseinandersetzung schon längere Zeit andauerte, wandten die Schulen sich noch vor der entscheidenden Landtagssitzung am 20.03.2020 mit mehreren Petitionen an den Petitionsausschuss mit den Zielen, die Besoldungserhöhung ab 01.01.2018 rückwirkend bei Berechnung der Finanzhilfe zu berücksichtigen, die beabsichtigten zusätzlichen Finanzhilfekürzungen erst nach Vorliegen eines aktuellen Schülerkostenvergleichsbericht nach § 18 g SchulG vorzunehmen und keine Kürzungen der Finanzhilfe zu beschließen. Die Landesregierung nahm zu den Petitionen Stellung und lehnte die Forderungen ab. Der Haushalt 2020/2021 wurde entsprechend mit den zusätzlichen generellen Kürzungen und ohne Berücksichtigung der Lohnerhöhungen, auch ohne Vorlage des Schülerkostenvergleichs, also ohne Kenntnis der finanziellen Lage der freien Schulen beschlossen.

**Staatliche
Lehrerbesoldung
wird nicht in der
Finanzhilfe
berücksichtigt**

Erst ab 01.01.2020 wurde die Neuregelung bei den Personalkosten der Finanzhilfe berücksichtigt; Grund: In der SchifT-VO sei die Erhöhung noch nicht vorgesehen. Sie würde eingefügt, sobald der Bericht des Schülerkostenvergleichs nach § 18 g SchulG vorläge. Damit sei im 4. Quartal 2020 zu rechnen. Dass die Ersatzschulen die Erhöhung der Finanzhilfe gleichwohl „schon“ ab 01.01.2020 erhielten, lag daran, dass die Schulverwaltung die Einbeziehung der Erhöhung in die Finanzhilfeberechnung bereits im Vorgriff auf die zu erwartende Novelle zur SchifT-VO vornahm (inzwischen ist die neue Fassung¹ da). Für die Zeit vom 01.08.2018 bis 31.12.2019 erhielten die Ersatzschulen eine „Übergangsfinanzierung“ in Form einer leichten Erhöhung der Personal- und Sachkostenzuschüsse; eine endgültige Berücksichtigung der Erhöhung der Erfahrungssätze soll, wie gesagt, nach Vorlage eines Schülerkostenvergleichs im Herbst 2020 stattfinden.

**Finanzhilfekürzung
aus fiskalischen
Gründen**

In der genannten Landtagssitzung am 20.03.2020 wurde zugleich die erwähnte allgemeine Senkung der Finanzhilfe beschlossen. Ob diese Kürzung auf Grund eigener Erkenntnisse der Schulverwaltung oder eines vom Bildungsministerium erhobenen „externen“ Schülerkostengutachtens berechnet worden ist, mag dahinstehen. Das vom Ministerium erhobene externe Gutachten jedenfalls wurde den freien Schulen bekannt gemacht; in ausführlichen Stellungnahmen wiesen diese daraufhin, dass wesentliche Kostenfaktoren des staatlichen Schulwesens nicht enthalten sind. Vor dem Petitionsausschuss erklärte die Regierung allerdings, das Gutachten eigne sich nicht zur realen Kostenschätzung (dass staatliche Schulkosten zu hoch angenommen worden seien, wurde nicht beanstandet). Hatte die Geeignetheit des Gutachtens gelitten, als sich ergab, dass das Gutachten ungeachtet seiner von beiden Seiten beklagten Unvollkommenheit die oben bereits erwähnten erheblichen Defizite der Finanzhilfe feststellte; die Finanzhilfe entspräche bei weitem nicht den angestrebten oder behaupteten Zielen?

Der Verdacht verdichtet sich, dass nicht nach tatsächlichen Bedürfnissen der Schulen, sondern nach fiskalischen Gesichtspunkten entschieden worden war. Wie oben schon erwähnt, lag ein Bericht zum Schülerkostenvergleich nach § 18 g SchulG zum Zeitpunkt der Kürzung nicht vor; die „Erforderlichkeit“ der nach Art. 28 (2) Vf LSA verpflichtend vorgesehenen öffentlichen Zuschüsse für die geforderte Aufgabenerfüllung der Ersatzschulen ist

¹ SchifT-VO vom 04.08.2015 in der Fassung (der 4. und 5. Novelle (!)) vom 02.07. und 31.07.2020.

mithin nicht geprüft worden. Damit wurde gegen den höchstrichterlich betonten prozeduralen Grundrechtsschutz solcher Zuschussentscheidungen verstoßen; die Anforderungen an die Ermittlung der mindestens zu leistenden Förderung (VerfG Sachsen vom 15.11.2013) wurden nicht beachtet.

**Zusätzliche Kürzung
aufgrund
unveröffentlichten
Erlasses**

Ein (vorläufig) Letztes: Die Ersatzschulen erhielten erfreulicherweise im April 2020 von der Schulverwaltung schon den Entwurf eines Erlasses zu den vorläufigen Schülerkostensätzen 2020/2021. Auf dieser Basis trafen die Schulen ihre finanziellen Entscheidungen für das Schuljahr 2020/2021. Für die Grundschulen setzten sich die Faktoren der Berechnung zusammen wie im Vorjahr. Eine üble Überraschung enthielten dann die offiziellen Finanzhilfesätze im Schulverwaltungsblatt im Juli: bei den Grundschulen waren zwei Zuschussteile (Zusätze für unterrichtsergänzende und -unterstützende Maßnahmen während der verlässlichen Öffnungszeiten, und Zuschuss für die präventive sonderpädagogische Förderung in der Schuleingangsphase, zusammen rd. 700 € pro Schüler) ohne Begründung weggelassen worden. Nach der Rechtsgrundlage befragt, wurde verwiesen auf Erlasse von 2018, 2019 und 2020, die für staatliche Grundschulen bestimmt waren und, weil die Finanzhilfe sich am Vorjahr orientiert, nun zum ersten Mal auch auf die Berechnung der Finanzhilfe angewandt wurden. Die freien Schulen konnten diese Erlasse nicht kennen, weil sie nicht veröffentlicht waren (!). Das Problem konnte freilich schnell gelöst werden: auf die sehr nachdrücklich vorgestellten Gegenargumente der Schulen bleibt es jedenfalls für 2020 bei der bisherigen Praxis. Aber: erneut wurde den Schulen viel Kraft von ihrer eigentlichen Arbeit (Bewältigung der Corona im Unterricht) abgezogen.

Und kein Ende

In allen drei Fällen handelt es sich um Ansprüche der Schulen in freier Trägerschaft, die grundsätzlich nicht strittig, nicht einmal problematisch sind, aber aus Vergesslichkeit oder Nachlässigkeit nicht eingelöst werden. Über die Art der Einlösung scheint der Finanzminister zu entscheiden; die freien Träger werden auf „ihren“ Minister verwiesen; die Schulverwaltung spielt auf Zeit. Erforderliche Gelder stehen den Schulen nicht zur Verfügung; es ist ein Kunststück, unter diesen Umständen gute Schule anzubieten. Während in Literatur und Rechtsprechung der Gleichrang zwischen staatlichen und freien Schulen befestigt wird (s. R&B 2/20), ist – jedenfalls in Sachsen-Anhalt – freie Schule eher ein fünftes Rad am Wagen als eine fruchtbare und partnerschaftliche Konkurrenz.



IMPRESSUM

Herausgeber:
Institut für Bildungsrecht und Bildungsforschung e.V.
Kaiser-Friedrich-Ring 79 • D-65185 Wiesbaden
Tel.: +49 611 988717-0 • Fax: +49 611 988717-10
e-mail: info@Institut-IfBB.de
www.Institut-IfBB.de

Redaktionsleitung:
Rechtsanwalt Prof. Dr. Johann Peter VOGEL
e-mail: Redaktion@Institut-IfBB.de

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

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Bezugspreis: 20,- € jährlich einschl. Versandkosten

Einzelpreis: 8,- € pro Heft zuzügl. Versandkosten

Neu- bzw. Nachbestellung von Heften:
e-mail: Abo@Institut-IfBB.de

Druck:
Umweltdruckhaus Hannover GmbH
Klusriede 23 • D-30851 Langehagen
www.Umweltdruckhaus.de

R & B ist auch im Internet abrufbar unter: www.Recht-Bildung.de