

Johann Peter Vogel

Bedingungen einer umfassenden Selbstverwaltung der Schule – aus Anlass des Schulgesetz-Entwurfs der sächsischen SPD

„Autonomie“, besser: Selbstverwaltung, der Schule hat ihre äußerste verfassungsrechtliche Ausformung im Modell der Schule in freier Trägerschaft. Ein Gesetzgeber, der diese weitestgehende Selbstverantwortung der Einzelschule erreichen will, wird deshalb den Ansatz einer an Art. 7 Abs. 4 GG orientierten Schulwesenverfassung wählen. Dieser in der Literatur bereits vorfindliche Ansatz¹ wurde bisher noch nicht realisiert; die sächsische Landtagsfraktion der SPD hat nun, rechtzeitig zum sächsischen Landtags-Wahlkampf 2004, einen Entwurf für ein Schulgesetz vorgelegt², der das Ziel hat, das Modell der Schule in freier Trägerschaft auf die staatliche Einzelschule zu übertragen. Staatliche und freie Schulen sollen gleichermaßen die Freiheiten und Bedingungen einer Ersatzschule erhalten.

Das ist ein ehrgeiziges Konzept, das den Rahmen derzeit gültiger Schulgesetze deutlich überschreitet und seiner Qualität nach durchaus mit dem Muster-Schulgesetz-Entwurf des Deutschen Juristentags 1981³ zu vergleichen ist. Zwar sind die Chancen der SPD als Minderheit im Sächsischen Landtag jetzt und in nächster Zukunft gering, den Entwurf zu verwirklichen, und der Entwurf selbst kommt auch wegen seiner Unvollkommenheit nicht ohne weiteres als „Steinbruch“ für andere Bundesländer infrage, doch sind die Selbstverantwortung der Einzelschule, der damit verbundene schwindende Unterschied von staatlicher und freier Trägerschaft und der Übergang vom staatlichen zum öffentlichen Schulwesen in der Bürgergesellschaft⁴ derzeit Hauptthemen der Schulgesetzgebung und deshalb jeder diesbezügliche Ansatz diskussionswürdig. Der Entwurf macht die Rechtsfragen bewusst, die im Zusammenhang mit einem solchen Konzept zu lösen sind. Auf diese soll im folgenden eingegangen werden.

1. Die Bestimmungen des Art. 7 Abs. 4 GG bieten in ihrer Zusammenschau den Ansatz einer Schulwesenverfassung, die prinzipiell auch für staatlich-kommunale Schulen gelten könnte: Schulen bedürfen der Genehmigung; diese setzt die Erfüllung der in Art. 7 Abs. 4 Sätze 3 und 4 GG festgelegten Bedingungen voraus. Der Staat gibt das Niveau der Bildungsziele, der Einrichtungen und der wissenschaftlichen Ausbildung der Lehrer vor; in diesem Rahmen trifft jede Schule alle weiteren Entscheidungen selbst. Die Lehrer müssen ausreichend bezahlt werden, und die Schulen müssen unabhängig von den Besitzverhältnissen der Schüler allgemein zugänglich sein. Nach einer in der Mehrzahl der Landesgesetze vorfindlichen Bestimmung obliegt den Schulen „die Schulgestaltung, insbesondere die Entscheidung über eine besondere pädagogische, religiöse oder weltanschauliche Prägung, die Festlegung der Lehr- und Unterrichtsmethoden und der Lehrinhalte und die Organisation des Unterrichts“ auch abweichend von den staatlichen Vorgaben⁵; sie müssen (nur) „im Kern“ gleiche Kenntnisse und Fähigkeiten vermit-

¹ Vogel, J.-P., Die Privatschulbestimmungen des Grundgesetzes – ein Verfassungsmodell für das gesamte Schulwesen?, in: Berg, H.C./Steffen, U. (Hrsg.), Schulqualität und Schulvielfalt – das Saarbrücker Schulgüte-Symposium 1988, Wiesbaden 1991, S. 73 ff.

² Gesetzentwurf der Fraktion der SPD im Sächsischen Landtag, Stand: 7. April 2004 (zitiert als: SächsSchulGE).

³ Deutscher Juristentag (Hrsg.), Schule im Rechtsstaat, Entwurf für ein Landesschulgesetz. Bericht der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentags. München 1981 (zitiert als: DJT-SchGE).

⁴ Jach, F.-R., Schulverfassung und Bürgergesellschaft in Europa, Berlin 1999, S. 80.

⁵ S. z.B. § 167 Abs. 1 Hessisches Schulgesetz; und in gleichem Sinne BVerfGE 90, 128 (unter C.I.1.).

teln und zu gleichen staatlichen Prüfungen⁶ führen. Mit anderen Worten: Die Ziele müssen gleichwertig sein, die Wege dahin bestimmen die Schulen selbst. Zusätzlich wird aus dem Bildungsziel „Erziehung des Schülers zum mündigen Bürger in einem demokratisch verfassten Staat“ ein „Minimum an Mitbestimmung“ (der Schüler) abgeleitet⁷. Ergänzend unterliegen alle Schulen den allgemeinen polizeilichen Vorschriften zur Zuverlässigkeit des Leiters sowie der Bau- und Gesundheitspolizei⁸. Dieser Rahmen staatlicher Vorgaben genügt zugleich, da grundgesetzlich vorgegeben, für eine hinreichende demokratische Legitimation⁹.

Würden staatlich-kommunale Schulen nach solchen Regeln betrieben, könnte der Eindruck bestehen, dass staatliche und freie Schulen einfach gleich behandelt werden könnten. Dies ist nicht der Fall. Die Schwierigkeiten liegen darin, dass die unterschiedliche Trägerschaft und die grundgesetzlich geschützten Rechte freier Schulen dann doch eine glatte Harmonisierung behindern. Denn selbst, wenn Schulen in staatlich-kommunaler Trägerschaft rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts würden¹⁰, bleiben Schulen in freier Trägerschaft juristische Personen des öffentlichen (Kirchen, Orden) und des privaten Rechts (eingetragene Vereine, Stiftungen, GmbH) und handeln bei der Ausübung von Hoheitsrechten als beliehene Unternehmer¹¹.

2. Modellcharakter für das staatlich-kommunale Schulwesen hat nur eine Kategorie freier Schulen, die der Ersatzschulen, denn nur deren Genehmigungsvoraussetzungen ergeben einen Grundriss einer Schulverfassung. Der Status der Ergänzungsschulen, für die es keine staatliche Entsprechung gibt und die lediglich angemeldet, aber nicht genehmigt werden müssen, dürfte auf staatlich-kommunale Schulen nicht übertragbar sein. Man kann sich durchaus fragen, ob der Unterschied von Ersatz- und Ergänzungsschulen heute noch sinnvoll ist, denn Bildung ist eine öffentliche Aufgabe, die von beiden Schulkategorien gleichermaßen erfüllt wird¹². Der Unterschied besteht lediglich darin, dass es für Ersatzschularten entsprechende Pendanten im Staatsschulwesen gibt, für Ergänzungsschulen aber (noch) nicht. In der Regel entwickeln Ergänzungsschulen neue Schularten (insbesondere im Berufsschulwesen), an denen ein Interesse von Bildungswilligen oder Arbeitgebern und -nehmern besteht, das der Staat aber noch nicht befriedigt, weil er die Dauerhaftigkeit des Bedürfnisses erst prüfen möchte. Ergänzungsschulen mit Anerkennung bieten in der Regel Schularten, die der Staat selbst betreiben müsste, wenn es freie Träger nicht täten. In dem Augenblick, in dem der Staat eine Schule dieser Art eröffnet oder grundsätzlich vorsieht, werden alle Ergänzungsschulen dieser Schulart zu Ersatzschulen. Denkbar wäre also, dass alle Schularten für Berufe, für die sich ein nicht nur marginales Interesse oder Bedürfnis entwickelt, „grundsätzlich vorgesehen“ werden könnten. In diesem Fall würden nur noch Schulen mit Kurzausbildungen oder ausgefallenen Ausbildungen als Ergänzungsschulen übrig bleiben. Das wäre m.E. aber mit Art. 7 Abs. 4 GG vereinbar.

Aber nicht einmal alle Ersatzschulen sind mit dem Status einer staatlichen Schule zu vergleichen: nur die anerkannten Ersatzschulen, die mit Hoheitsrechten (z.B. Zeugnis- und Prüfungsrechten) beliehen sind, haben diesen Status. Auch hier kann man der Auffassung sein, dass einer genehmigten Ersatzschule mit der Genehmigung (oder nach einer Probezeit) auch die Hoheitsrechte verliehen werden könnten, sodass die Anerkennung überflüssig wird. Das BVerfG¹³

⁶ BVerfG, a.a.O. (Anm. 5).

⁷ DJT-SchulGE § 105 Abs. 2 Nr.3, und S. 395.

⁸ So das Landesrecht in allen Bundesländern.

⁹ S. dazu BVerfGE 93,37; auch *Niehues, N.*, Schul- und Prüfungsrecht, Band I: Schulrecht, 3. Aufl. München 2000, Rdnr. 62 ff.

¹⁰ So § 28 Abs. 1 SächsSchulGE.

¹¹ So auch § 28 Abs. 2 SächsSchulGE.

¹² Dazu *Vogel, J.-P.*, Das Recht der Schulen und Heime in freier Trägerschaft, 3. Aufl. Neuwied 1997, S. 33 ff.

¹³ BVerfGE 27, 195 ff.

hat freilich die Heraushebung bestimmter Ersatzschulen durch Anerkennung für verfassungsgemäß erklärt. Mag sein, dass mit steigender Profilierung der Einzelschule eine neue Sicht möglich wäre, umsomehr, als alle Bundesländer (außer NRW) für die Anerkennung nur noch die dauerhafte Gewährleistung der Genehmigungsvoraussetzungen und die Befolgung der staatlichen Aufnahme-, Versetzungs- und Prüfungsregelungen vorsehen¹⁴; bis auf weiteres wird aber auch der Ersatzschulstatus in seiner genehmigten und anerkannten Variante erhalten bleiben müssen, weil ein Grundrecht auf Genehmigung einer Ersatzschule auch ohne Beleihung mit Hoheitsrechten gegeben ist¹⁵. Dies ist auch sinnvoll, weil diese Ersatzschulen (mindestens vorläufig noch) für die Ausprägung abweichender Profile (z.B. Waldorfschulen) und für die Förderung von Schülern, die am Gleichschritt durch die Schule nicht teilnehmen können, unentbehrlich sind. Ohnehin wird auch eine Selbstverantwortung der staatlichen Schule nach Art einer Ersatzschule die sog. Fremdenprüfungen nicht überflüssig machen.

Das Schulwesen wird also auch nach einer Verselbständigung staatlicher Schulen im Sinne des Status einer (anerkannten) Ersatzschule bestehen müssen aus

- genehmigten öffentlichen Schulen in staatlich-kommunaler und freier Trägerschaft (anerkannte Ersatzschulen) mit Schulpflichterfüllung und hoheitlichen Zeugnis- und Prüfungsrechten;
- genehmigten öffentlichen Schulen in staatlich-kommunaler (z.B. Schulen im Aufbau) und freier Trägerschaft (genehmigte Ersatzschulen) mit Schulpflichterfüllung, aber ohne hoheitliche Zeugnis- und Prüfungsrechte;
- angemeldeten öffentlichen Schulen in freier Trägerschaft, denen die Rechte auf Schulpflichterfüllung und die Verleihung von Berufsbezeichnungen mit dem Zusatz „staatlich geprüft“ oder „staatlich anerkannt“ verliehen sind (anerkannte Ergänzungsschulen)¹⁶;
- angemeldeten öffentlichen Schulen in freier Trägerschaft ohne zusätzliche Rechte (Ergänzungsschulen).

3. Die Bestimmungen über die Schulverfassung, wie sie sich in den Schulgesetzen für die staatlich-kommunalen Schulen befinden, müssten wesentlich offener formuliert werden, wenn diesen Schulen der Status nach Art. 7 Abs. 4 GG zukommen soll, denn dieser Bereich fällt bei den Ersatzschulen (und erst recht bei den Ergänzungsschulen) in die Selbstverwaltung.

a) Die Schulleitung, die vom Träger eingesetzt bzw. abgesetzt wird, kann aus einer Einzelperson oder einem Kollegium bestehen. Träger und Schulaufsicht können also nur verlangen, dass ihnen gegenüber bei kollegialen Leitungen ein Mitglied als Vertreter der Schule benannt wird¹⁷.

b) Hinsichtlich der Konferenzen und ihrer Ordnungen müssen nur zwei Positionen allgemein festgelegt werden: die Zusammensetzung der Zeugnis- bzw. Prüfungskommissionen aus mit den Hoheitsrechten zusammenhängenden Gründen, und die Forderung nach einer Beteiligung

¹⁴ Näheres dazu bei *Vogel*, a.a.O. (Anm. 12), S. 116 ff.

¹⁵ Das erkennt der SächsSchulGE, der kurzerhand staatlich-kommunale Schulen und Ersatzschulen zu einer gleichbehandelten Kategorie „öffentliche Schule“ zusammenfasst (so § 1 Abs. 2); die Kategorie „Ersatzschule“ ist eliminiert.

¹⁶ Diese Kategorie könnte entfallen, wenn diese Schulen als „grundsätzlich vorgesehen“ gälten.

¹⁷ § 36 SächsSchulGE nennt (vermutlich wahlweise) eine Schulleitung und einen Schulleiter. Wenn festgelegt wird, dass sie bzw. er auf Vorschlag der Schule vom Schulträger bestimmt wird, setzt dies bereits eine entsprechende Grundordnung der Schule voraus, die bei der Freiheit, die der Schule bei deren Abfassung gegeben wird (§ 33), freilich auch anders lauten könnte.

der Schüler bzw. Eltern an den Entscheidungen in der Schule¹⁸. Eine nähere Festlegung der Mitwirkung, wie sie derzeit in den Schulgesetzen zu finden ist, könnte nur für staatlich-kommunale Schulen vorgenommen werden. Das hängt mit den unterschiedlichen Strukturen der Trägerschaft zusammen: bei einem Schulverein oder einer Stiftung gibt es z.B. Möglichkeiten der Mitwirkung bereits in den Entscheidungsgremien der Träger, die staatlich-kommunale Träger aus organisatorischen Gründen nicht bieten können, und die eine andere Funktion und Qualität haben als die Möglichkeiten in den Gremien der Schule.

c) Den Schulen muss das Recht überlassen werden, über ihre Grundordnung (Grundsätze des Zusammenlebens aller Beteiligten, Entscheidungsorgane, Mitwirkung) selbst zu entscheiden. Ob dies in einer wie immer zusammengesetzten Vollversammlung oder in einzelnen Gremien geschieht, muss offen bleiben; legitimiert wird sie durch das vorbehaltene Genehmigungsrecht des Trägers, der die Vereinbarkeit mit Gesetz und Recht prüft¹⁹.

d) Auch die Entscheidung über die Bildungswege und Unterrichtsmethoden zur Erfüllung der staatlich vorgegebenen Bildungsziele (Schulprogramm, Profil, Lehrpläne) ist den Schulen zu überlassen. Hier liegt der Genehmigungsvorbehalt bei der Schulaufsicht, die zu überprüfen hat, ob die Wege und Methoden geeignet sind, die Bildungsziele zu erreichen²⁰. Zum Instrumentarium gehören die Festlegung von Leistungsstandards und zu ihrer Kontrolle die heute sehr in Mode geratenen zentralen Prüfungen. Hier dürften die eigentlichen Probleme der Vereinbarkeit mit der Gestaltungsfreiheit nach Art. 7 Abs. 4 GG liegen. Denn notwendigerweise werden die Leistungsstandards die Bildungsziele auf zu erreichende überprüfbare Leistungen hin operationalisieren müssen. Die bisherigen Erfahrungen mit Zentralprüfungen besagen aber, dass im wesentlichen kognitives Wissen objektiv abfragbar ist, und dass nicht die Bildungsziele, sondern die Fragestellungen in den Prüfungen das Lernen in den Schuljahren vor den Prüfungen beherrschen. Bildungsziele wie „Verantwortungen“ und „Werthaltungen“ sind „objektiv“ nicht prüfbar und besitzen deshalb in den Prüfungen (und damit im Unterricht) auch keinen Stellenwert. Sind diese Prüfungen auch noch landesweit zentral, stellt sich die Frage, wo das mit der erhöhten Selbstverantwortung der Schule angestrebte Profil zum Ausdruck kommen könnte. So plausibel es erscheint, der Individualisierung der Schule einheitliche Standards als Balance gegenüber zu stellen, so nivellierend müssen zentrale Prüfungen auf die Profilierung wirken. Dem könnte man entgegenwirken durch die Festsetzung eines deutlichen Anteils an der Prüfung, dessen Aufgabenstellung von der Schule selbst kommt und gleiches Gewicht hat wie jede einzelne der zentralen Aufgaben²¹. Man könnte auch an die Einführung von Portfolios²² denken, um Haltungen und besondere Lernangebote zu beurteilen.

¹⁸ §§ 33 ff. SächsSchulGE sieht keinerlei Vorschriften hinsichtlich der Konferenzen vor. Lediglich die Beschlussfassung über die Grundordnung ist einem Gremium übertragen, in dem die Vertreter der Schüler, Eltern und Lehrer sitzen. Diese Grundordnung regelt dann, wer das Schulprogramm erarbeitet (§ 34), wer über die Grundsätze der Schul- und Unterrichtsorganisation beschließt (§ 35) und dass die Schüler einzubeziehen sind (§ 37 Abs. 1). Die Eltern haben ein Recht auf Mitwirkung und „können hierzu Organe bilden“ (§ 37 Abs. 1). Auch das Personal hat neben den Rechten aus dem Betriebsverfassungsgesetz bzw. Personalvertretungsgesetz ein Recht auf Mitwirkung am Schulleben (§ 37 Abs. 3). Das Recht auf Mitwirkung wird in einem kurzen Katalog definiert (§ 37 Abs. 4). In dieser Offenheit entsprechen die Bestimmungen der Selbstverwaltung i.S. Art. 7 Abs. 4 GG.

¹⁹ Dem entspricht § 33 Abs. 1 SächsSchulGE.

²⁰ Dem entsprechen § 35 und § 3 Abs. 3 SächsSchulGE.

²¹ § 4 SächsSchGE spricht von „Kompetenztests“. Der Entwurf bemüht sich, die beschriebenen Bedenken zu mildern, indem festgelegt wird, dass die Tests „so zu gestalten (sind), dass sie die pädagogische Freiheit und Verantwortung der Schulen nicht einschränken und Raum für die an der Schule selbst gewählten Lerngegenstände bieten. Zumindest teilweise sind deshalb die Schulen in die Erstellung der Testaufgaben einzubeziehen“ (§ 4 Abs. 2) – m.E. gut gemeint, aber eine Quadratur des Kreises.

²² Näheres dazu bei Vierlinger, R., Leistung spricht für sich selbst – „Direkte Leistungsvorlage“ (Portfolios) statt Ziffernzensuren und Notenfetischismus, Heinsberg 1999.

4. Schulen, die sich selbst verwalten, müssen auch das Lehrpersonal selbst auswählen dürfen. Das bedeutet Entscheidung über Qualifikation und Vergütung. Art. 7 Abs. 4 Sätze 3 und 4 GG legen dazu fest, dass Lehrer „in ihrer wissenschaftlichen Ausbildung nicht hinter der staatlicher Lehrer zurückstehen dürfen“ – das GG geht also davon aus, dass der Staat eine bestimmte Ausbildung vorgibt und den Maßstab für das Nicht-Zurückstehen setzt –, und dass die Lehrer in rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht „genügend gesichert“ sein müssen – dies wird in der Regel (m.E. verfassungswidrig²³) ebenfalls als ein (im wesentlichen) Nicht-Zurückstehen hinter der Vergütung staatlicher Lehrer interpretiert. Ein Zurückstehen liegt heute freilich schon darin, dass juristische Träger des privaten Rechts keine Beamtenverhältnisse begründen können. „Genügend Sichern“ heißt aber auch, dass Träger eigene Tarifordnungen beschließen dürfen (z.B. Waldorfschulen).

a) Sollen die Träger bei der Auswahl der Lehrer gleiche Chancen und die Lehrer prinzipiell gleichen Status haben, setzt dies voraus, dass die Lehrer auf den Beamtenstatus verzichten und Angestellte werden (der Beamtenstatus wäre ein Auslaufmodell). Ist ein solcher Schritt politisch nicht durchsetzbar, gibt es zweitbeste Lösungen: Das Land würde einen Beamten-„Pool“ bilden und aus ihm den Trägern Beamte anbieten und zum Dienst an den Schulen zuweisen (unter Fortzahlung der Bezüge) oder beurlauben (der Träger bezahlt)²⁴. Was die zugewiesenen, nicht vom Schulträger bezahlten Lehrer betrifft, sollten die jahrzehntealten Erfahrungen berücksichtigt werden, die es bereits mit solchen Lehrern an Schulen in freier Trägerschaft gibt: sie identifizieren sich als aus dem Staatsdienst Beurlaubte und auch noch „fremd“ Bezahlte nur schwer mit der jeweiligen Schule. Eine Beurlaubung ohne Bezüge, wie sie derzeit in fast allen Bundesländern gehandhabt wird, belässt den Trägern die Gestaltung eines eigenen Tarifsystems und erleichtert so das Binnenverhältnis zwischen Beamten und eigenen Bediensteten des Trägers. Zuweisung und Beurlaubung dürfen nur auf Wunsch des Lehrers und auf Antrag des Trägers ausgesprochen werden²⁵.

b) Mindestens den freien Trägern muss die Möglichkeit erhalten bleiben, Lehrer mit gleichwertiger Ausbildung anzustellen. Der Anteil solcher Lehrer darf nicht kontingentiert werden²⁶.

c) Mindestens den freien Trägern muss das Recht erhalten bleiben, im Rahmen der „genügenden Sicherung“ eigene Tarifordnungen anzubieten.

5. Angesichts der hohen Selbstverwaltung der Schulen schrumpfen die Aufgaben der traditionellen Schulaufsicht auf die Überwachung der Rahmen, in denen sich die Selbstverwaltung verwirklicht. Ihr obliegen z.B.:

- die Sorge für ein flächendeckendes, in allen Bereichen ausreichendes Schulangebot z.B. durch entsprechende Gründungsanreize,
- die nähere Ausgestaltung der Bildungsziele im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigungen und ihre Kontrolle,

²³ Dazu Vogel, a.a.O. (Anm. 12), S. 104.

²⁴ § 45 SächsSchulGE sieht die „Pool-“Bildung beim Land vor. Das Personal wird nach Wahl der Schulleitung zugewiesen. In der Begründung zu § 45 wird die Perspektive geäußert, dass die Schulen mehr und mehr eigene Dienstverhältnisse begründen.

²⁵ So auch § 45 Abs. 3 SächsSchulGE.

²⁶ § 52 schreibt für die Ausbildung ein bestimmtes Universitätsstudium vor. Daneben kann „sonstiges geeignetes Personal“ beschäftigt werden (§ 45 Abs. 1); es handelt sich wohl um den Anteil von höchstens 20 % des Kollegiums, der eine andere Qualifikation besitzt und dessen Eignung in geeigneter Form nachzuweisen ist (§ 16 Abs. 3). Diese Quotierung ist m.E. mit Art. 7 Abs. 4 GG nicht zu vereinbaren.

- die Regelung des Berechtigungswesens sowie der Grundsätze der Aufnahme und Entlassung der Schüler,
- die Genehmigung von Schulen und Überwachung der Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen, bei anerkannten Ergänzungsschulen auch die Überprüfung einer generellen Gleichwertigkeit im Verhältnis zu vorhandenen Schulen der analogen Schulart (Berufsfachschule, Fachschule), bei allen Schulen die Einhaltung allgemeiner (gesundheits-, baupolizeilicher Vorschriften,
- (ggf. auslaufend) die Verwaltung des Beamten-„Pools“ und übergreifende Personalfragen (z.B. die gegenseitige Anrechnung der Dienstjahre unter den Schulen u.ä.);
- die Förderung der Kommunikation unter den Schulen,
- die Beratung von Eltern und Schülern über die Angebote der Schulen²⁷.

Auf der anderen Seite wächst der Beratungsbedarf der Schulen auf der inhaltlichen Seite: Begutachtung und Hilfe bei der Profilbildung und der Erarbeitung der Lehrpläne, Hilfe bei der internen Evaluation und Durchführung externer Evaluation, Hilfe bei der internen Lehrerfortbildung²⁸. Ohne diese Beratung wird die Selbstverwaltung der Schule scheitern. Die Schulaufsicht wird sich gezwungen sehen, den Schulen immer mehr Handreichungen zukommen zu lassen, um die Qualität des Angebots aufrecht zu erhalten²⁹. Übernimmt sie auch die Beratung, gerät sie notwendig in einen Konflikt mit der gleichzeitigen Aufsicht und Kontrolle. Die Schulen, die für eine effektive Beratung ihre Schwachstellen offen legen müssen, ziehen sich zugleich bei der Aufsicht „schlechte Noten“ zu. Der Selbstverwaltung der Schulen am angemessensten wäre eine unabhängige Institution, die die Schulen in den genannten Bereichen berät³⁰. Ihr könnte auch ein Gremium zugeordnet werden, dem Repräsentanten der Träger angehören, um eine Beteiligung der Schulen an dieser Arbeit zu gewährleisten.

²⁷ In § 40 SächsSchulGE heißt es zwar zunächst, dass die Schulaufsicht „die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben zur Sicherung und Erfüllung des Bildungsauftrags“ umfasse. Der folgende Katalog enthält dann aber im wesentlichen Rechtsaufsicht, Fachaufsicht nur hinsichtlich der „Umsetzung der Ziele der Bildungsgänge“. Hier interessiert, worauf sich die Fachaufsicht über Ziele und Bildungsgänge bezieht. Der Entwurf normiert als Erfüllung des Bildungsauftrags im § 2 insgesamt vierzehn einzeln benannte, generell Bildungs- und Erziehungsziele, die im wesentlichen das enthalten, was auch in anderen Schulgesetzen zu finden ist: vorzugsweise bestimmte Werthaltungen (gleich die ersten drei enthalten die Achtung der Würde jedes Menschen, religiöse Toleranz, Selbstbestimmung in sozialer, kultureller und ökologischer Verantwortung und Übernahmefähigkeit sozialer und politischer Verantwortung in einer demokratisch verfassten Gesellschaft). „Die wesentlichen Bildungsziele (sind das die in § 2 aufgeführten oder eine Auswahl?) werden durch Kompetenzstandards vorgegeben, welche die mit Erreichen des Bildungsabschlusses mindestens zu erwerbenden Kompetenzen beschreiben“ (§ 3 Abs. 1 SächsSchulGE). Bildungsziele und Kompetenzstandards zusammen können angesichts der Neigung von Schulbehörden zur Engmaschigkeit durchaus zu Rahmenlehrplänen und schließlich zu Lehrplänen ausarten, so dass die Reglementierung der „Bildungsziele“ in Art. 7 Abs. 4 GG weit überschreiten könnten. Dem wirkt der Entwurf entgegen: Nach § 3 Abs. 2 sollen Rahmenlehrpläne für die Träger nur Empfehlungen sein (das vergessen bis heute die meisten Schulbehörden im Umgang mit Ersatzschulen), und die Lehrpläne sollen von den Schulen selbst erarbeitet werden (§ 3 Abs. 3 SächsSchulGE). Wenn die Schulen dazu fähig sind und es auch tun, wäre die Besorgnis einer zu weitgehenden Reglementierung überflüssig.

²⁸ In § 41 SächsSchulGE findet sich ein Aufgabenkatalog der Schulberatung, der dem Dargestellten entspricht.

²⁹ Eine entsprechende Öffnung für Empfehlungen und verbindlichen Vorgaben der Schulaufsicht findet sich in § 3 Abs. 2 SächsSchulGE.

³⁰ Der SächsSchulGE lässt dies zu: § 41 Abs. 1 teilt der Schulaufsicht hinsichtlich der Schulberatung nur die Aufgabe zu, diese zu „sichern“, also nicht notwendig Selbst zu übernehmen. Ausdrücklich heißt es an anderer Stelle: Mit der „Erstellung und Durchführung der (Kompetenz-)Tests können Dritte beauftragt werden“ (§ 4 Abs. 2); vgl. dazu schon Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission: Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil I: Verstärkte Selbstständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, Bonn 1973, Teil 9.2 ff und S. A 128 f.

6. Erhalten die staatlichen Schulen die Selbstverwaltung wie Ersatzschulen, muss dies konsequent auch zu einer Änderung der Finanzierung führen. Staatlich-kommunale Schulen und freie Schulen, soweit sie Ersatzschulen oder anerkannte Ergänzungsschulen sind, sollten gleich behandelt werden. Geht man von einer allgemeinen Schulgeldfreiheit aus, müssten freie Träger so gestellt werden, dass sie kein Schulgeld zu erheben brauchen³¹. Das ist bei den Kosten des pädagogischen Personals einfach: hier ist ein Verteilungsschlüssel nach Schüler-Lehrer-Relation oder nach einem anhand der Personalkosten errechneten Schülerkopfsatz denkbar, zu dem ggf. Zulagen für besondere pädagogische Ziele, Problemkinder- und Behindertenbetreuung hinzutreten. Diese Kosten trägt üblicherweise das Land³². – Problematischer ist eine Gleichbehandlung bei den Sachkosten; sie werden üblicherweise von den kommunalen Trägern teils aus eigenen Steuermitteln, teils aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs aufgebracht und umfassen die Kosten des nichtpädagogischen Personals, der sächlichen Kosten und der Gebäudekosten. Freie Träger haben keine solchen Einnahmen, sondern sind auf die Erhebung von Schulgeld angewiesen. Dafür haben sie im „Sachkostenbereich“ Ausgaben, die auch bei gleicher Sachkostenbehandlung nicht gedeckt wären: die Trägerkosten, z.B. Finanz-, Personal- und Gebäudeverwaltung, Stipendienbearbeitung, Öffentlichkeitsarbeit etc. bis hin zu Büro- und Reisekosten der ehrenamtlichen Vorstandsmitglieder. Ein wesentlicher Teil dieser Kosten tritt zwar auch beim kommunalen und staatlichen Schulträger auf; er gehört aber zu den allgemeinen, aus öffentlichen Mitteln finanzierten Verwaltungskosten, die im einzelnen schwierig zu berechnen und deshalb nicht in den derzeitigen Finanzhilfen und jedenfalls auch nicht in den kommunalen Sachkosten enthalten sind³³. Alle diese Kosten deckt der freie Träger traditionell durch Erhebung von Schulgeld. Vermutlich lässt sich dies auch in Zukunft nicht vermeiden, es sei denn, es würde ein anderes Finanzierungsverfahren für das Schulwesen gewählt. Soll eine volle Kostendeckung bei allen Trägern erreicht werden, wäre der Gestaltungsfreiheit angemessener eine pauschale Zuweisung von Mitteln, über die der Träger nach seinen Zielen und Bedürfnissen frei verfügen kann. Auch an einen Bildungsgutschein³⁴ könnte in diesem Zusammenhang gedacht werden.

Das Verfassungsverbot, die Selektion der Schüler nach ihren Besitzverhältnissen nicht zu fördern (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG), besagt übrigens nicht, dass kein Schulgeld erhoben werden dürfte – auch das BVerfG geht nicht soweit³⁵ –, sondern nur, dass es sozial ausgewogen sein müsse und niemanden am Besuch der Schule hindern dürfe. Wenn es darum geht, lediglich einen Teil der Sach- und Investitionskosten sowie die Verwaltungskosten der freien Träger zu finanzieren, dürfte die allgemeine Zugänglichkeit nicht gefährdet sein.

7. Zusammenfassend: Eine Übertragung des Schulverfassungsmodells des Art. 7 Abs. 4 GG auf staatlich-kommunale Schulen ist möglich. Konsequenterweise führt dies nicht nur zu der umfassendsten, nach dem Grundgesetz zulässigen Selbstverwaltung der Schulen, sondern auch zu einer formalen Gleichstellung staatlich-kommunaler und freier Träger. Übertragung und Gleichstellung sind aber nicht restlos möglich. Dies liegt an den unterschiedlichen Status in der Trägerschaft und daran, dass einige Formen freier Schulen aus Verfassungsgründen erhalten bleiben müssen.

Verf.: Prof. Dr. Johann Peter Vogel, Am Schlachtensee 2, 14163 Berlin

³¹ Dies ist die Absicht des SächsSchulGE, denn die Erhebung von Schulgeld wird verboten (§ 49).

³² So § 45 SächsSchulGE.

³³ Auch der SächsSchulGE enthält sie nicht (s. § 43 f.). Zudem wird in diesem Zusammenhang und bei den Investitionen (§ 47) von „Zuschüssen“ und „Unterstützungen“ gesprochen; es bleiben also ungedeckte Kosten bei den Trägern.

³⁴ Dazu statt aller Jach, a.a.O. (Anm. 4), S. 82 ff; aber auch Empfehlung der Heinrich-Böll-Stiftung, Bildungsfinanzierung in der Wissensgesellschaft, Berlin 2002, Ziff.6.3.

³⁵ BVerfGE 75, 40 (unter C.II.2.b).