

VDP / NORD e.V.
Werderstraße 139 / 19055 Schwerin

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Bildungsausschuss
Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel
NUR PER E-MAIL: bildungsausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/3314

Schwerin, 27. Mai 2024

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes,
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 20/1965**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme möchten wir uns bedanken. Wir bedauern sehr, dass eine persönliche Teilnahme an der mündlichen Anhörung diesmal nicht möglich ist. Aus Sicht der Schulen in freier Trägerschaft im Verband Deutscher Privatschulen nehmen wir zu den für Ersatzschulen relevanten Änderungen gern wie folgt Stellung:

1. § 111 Abs. 2 und Abs. 8, § 112 Abs. 3 i.V.m. § 121 Abs. 4 SchulG SH

Wir begrüßen die grundlegende Neufassung der interkommunalen Schulkostenbeiträge und ihrer Berechnung auf der Grundlage des kommunalen Haushaltsrechts, möchten aber in diesem Zusammenhang auf eine **fehlende Anpassung des § 121 Abs. 4 aufmerksam machen, der die Sachkostenzuschüsse für die Ersatzschulen regelt.**

Die Regelung in § 121 Abs. 4 sieht unverändert vor, dass den Sachkosten der Ersatzschulen die zuletzt im Jahr 2010 im Landesdurchschnitt ermittelten Kosten (§ 48 Abs. 1 Satz 2) für eine Schülerin und einen Schüler der jeweiligen Schulart zu Grunde gelegt werden. Beginnend mit dem Bewilligungszeitraum 2014 wurden diese einmalig um 4,1 % und sodann jährlich um den Prozentsatz erhöht, der der vom Statistischen Bundesamt festgestellten Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex in dem Jahr entspricht, das dem Bewilligungszeitraum um zwei Jahre vorausgeht.

Die tatsächlichen Schulkostenbeiträge der kommunalen Schulträger und die Sachkostenzuschüsse der Ersatzschulen haben sich in den vergangenen 14 Jahren immer weiter auseinanderentwickelt. Diese Sachkosten der Kommunen regelmäßig zu ermitteln und die Berechnungsgrundlagen der Sachkostenzuschüsse der Ersatzschulen entsprechend dieser Entwicklung anzupassen, haben die Interessenvertretungen der Ersatzschulen seit langer Zeit eingefordert.

VDP NORD e.V.
LANDESVERBAND
DEUTSCHER
PRIVATSCHULEN

Vorstand
Dr. Dr. Barb Neumann
Andreas Haase

Geschäftsstelle
Werderstraße 139
19055 Schwerin
T: 0385 / 343 654 10
F: 0385 / 343 654 19

info@vdpnord.de
www.vdpnord.de

Bankverbindung
Deutsche Kreditbank
IBAN: DE28 1203 0000
1001 1654 38
BIC: BYLADEM1001

Steuernummer
Finanzamt Schwerin
22 295 70342

Vereinsregister
Amtsgericht Lübeck
VR 2568 HL

Mit den Neuregelungen in § 111 Abs. 2 und Abs. 8 sowie der entsprechenden Verweisung in § 112 Abs. 3 die beruflichen Schulen betreffend, wird der kommunale Schullastenausgleich auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten präzisiert und grundlegend neu gefasst. **Eine entsprechende Anpassung des § 121 Abs. 4 wäre folgerichtig und würde die stark differierenden Sachkosten endlich überwinden.**

2. § 115 Abs. 3 Satz 2 und 3 (neu)

Wir möchten Zweifel an der Neuschaffung der Möglichkeit zum Ausdruck bringen, bei Zweifeln der Schulverwaltung an der Umsetzung des pädagogischen Konzeptes einer neu zu gründenden Ersatzschule im Genehmigungsverfahren eine „vorläufige Genehmigung“ unter Bewährung zu erteilen. Wir anerkennen den Hintergrund der geplanten Neuschaffung dieser Norm und anerkennen ebenso, dass eine solche vorläufige Genehmigung ein milderes Mittel im Vergleich zu einer Versagung der Ersatzschulgenehmigung bei Zweifeln der Schulverwaltung an der Realisierbarkeit des pädagogischen Konzeptes wäre. Dennoch darf das Landesrecht den Genehmigungsanspruch aus Artikel 7 Abs. 4 GG nicht verkürzen oder von zusätzlichen Voraussetzungen oder Nachweisen abhängig machen. Die Genehmigung *ist zu erteilen*, wenn die Voraussetzungen vorliegen. Der Beurteilungsspielraum der Behörde im Genehmigungsverfahren liegt ja gerade in der **prognostischen Bewertung der Erfolgsaussichten**, dass die neugegründete Schule in ihren Lehrzielen und Einrichtungen nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen wird. **Gibt es Zweifel im Genehmigungsverfahren, ist das Verfahren entweder noch nicht entscheidungsreif oder kann eine Genehmigung wie jeder andere Verwaltungsakt nach den allgemeinen Vorschriften mit Auflagen verbunden werden**, bestimmte Nachweise, die zum Zeitpunkt der Antragstellung vor Aufnahme des Unterrichts ganz naturgemäß nicht vollständig erbracht oder schulaufsichtlich überprüft werden können, innerhalb bestimmter Fristen nach Aufnahme des Schulbetriebs nachzuweisen. Erfolgt dies nicht, wird die Genehmigung nach den allgemeinen Vorschriften widerrufen.

Ebenso scheint der Wortlaut der Vorschrift unglücklich formuliert, da der Grund für die Vorläufigkeit (*Zweifel an der [späteren] Umsetzung des pädagogischen Konzeptes [im Genehmigungsverfahren]*) viel zu allgemein formuliert ist und nicht mit dem zu erbringenden Nachweis für die Überwindung der Vorläufigkeit der Genehmigung durch den Antragsteller (*dauerhaft die Gewähr bieten, in den Lehrzielen und Einrichtungen nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückzustehen*) übereinzustimmen scheint. **Erachtet die Genehmigungsbehörde das pädagogische Konzept in seiner objektiven Prognoseentscheidung als ausreichend**, um nicht hinter den Lehrzielen und Einrichtungen zurückzustehen, dann ist im Nachhinein nicht der Nachweis zu erbringen, ob dies mit diesem Konzept gelingen kann. Vielmehr ist der Nachweis zu erbringen, dass **das genehmigte Konzept in der Schullwirklichkeit umgesetzt wird**.

Das Anliegen, Ersatzschulen, deren vorgetragenes Konzept im Hinblick auf dessen Umsetzbarkeit im Schulbetrieb bereits im Rahmen des Genehmigungsverfahrens als problematisch bewertet wird, einerseits zumindest vorläufig zu genehmigen und andererseits Möglichkeiten der Schulaufsicht zu nutzen, um diese Zweifel auszuräumen oder zu intervenieren, ist ein richtiges Anliegen, das nach unserer Auffassung aber auch **nach geltendem Recht** vollzogen werden kann. Umfangreiche und lang andauernde Verfahren zum Widerruf einer Ersatzschulgenehmigung zu vermeiden, darf hierfür kein ausreichender Grund sein: Der **lückenlose Rechtsschutz**, den Art. 19 Abs. 4 GG gewährt, schließt auch normativ eröffnete Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräume der Verwaltung nicht aus (vgl. BVerfGE 61, 82 [111]; 84, 34 [50]). An ihnen findet die gerichtliche Kontrolle behördlicher Entscheidungen ihre Grenze. Eingriffe in ein Grundrecht oder den Widerruf eines Verwaltungsaktes zu vereinfachen, weil Verfahren zu lange dauern, egal ob diese Eingriffe sich bei einer Überprüfung als rechtmäßig oder rechtswidrig herausstellen, ist nach unserem Dafürhalten vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsgebotes ein zweifelhafter Weg, von dem wir nicht wissen, ob er einer

gerichtlichen Überprüfung überhaupt standhalten würde. Nebenbestimmungen in Form von Auflagen zu einem Verwaltungsakt zu erlassen oder die sofortige Vollstreckung etwa bei Gefahr im Verzug, sind Mittel, die das Verwaltungsrecht der Verwaltung zur Verfügung stellt. Und gegen Hoheitsakte des Staates steht richtigerweise ein Rechtsweg zur Verfügung, egal ob der konkrete Anlass für nachvollziehbar ist oder nicht. Wie lange dieser Rechtsweg in der Verwaltungsgerichtsbarkeit dauert, ist von Faktoren abhängig, auf die die Verfahrensbeteiligten wenig Einfluss haben.

3. § 117 Abs. 2 Satz 3 und 4 (neu)

Wir sehen die geplanten Neuregelungen der Unterrichtsgenehmigungen für Lehrerinnen und Lehrer an Ersatzschulen im Kontext der laufenden Gespräche der Interessenvertretungen der Schulen in freier Trägerschaft mit dem für Bildung zuständigen Ministerium. In einem Positionspapier vom 2.11.2023 haben Schulstiftung der Nordkirche und VDP auf die Notwendigkeit von Erleichterungen bei der Erteilung befristeter und unbefristeter Unterrichtsgenehmigungen vor dem Hintergrund des Lehrermangels in fast allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen und aus unserer Sicht bestehende gesetzliche Unklarheiten dargestellt.

Die Kultusministerkonferenz prognostiziert, dass bis 2025 rund 25.000 Lehrkräfte fehlen. Bis zum Jahr 2030 betrachtet beträgt der Negativsaldo zwischen Lehrkräfteeinstellungsbedarf und -Neuangebot rund 31.000 Lehrkräfte (KMK, 2022c). Andere Prognosen gehen von 40.000 bis zum Jahr 2025 bzw. 85.000 bis zum Jahr 2035 (Klemm, 2022) oder sogar von 70.000 bis zum Jahr 2025 bzw. 156.000 bis zum Jahr 2035 (Geis-Thöne, 2022) fehlenden Lehrkräften aus.

In der Praxis der Schulaufsicht wird seit vielen Jahren auf befristete Unterrichtsgenehmigungen zurückgegriffen, obwohl diese im Gesetz nicht vorgesehen sind. Die Möglichkeit der Erteilung befristeter Genehmigungen als milderer Mittel zu einer Versagung der Tätigkeit nun im Gesetz zu schaffen, begrüßen wir.

Die Neuschaffung einer **Verordnungsermächtigung**, um das Nähere zu den Anforderungen für den Nachweis der wissenschaftlichen und pädagogischen Eignung der Lehrkräfte, dem Verfahren für die Erteilung von Unterrichtsgenehmigungen einschließlich der Fortbildungsaufgaben, den Kriterien für die Erteilung von fachfremdem Unterricht sowie den Bedingungen für den Einsatz von Lehrkräften, die nur als Vertretung eingesetzt werden, zu regeln, sehen wir nicht nur positiv:

- Eine Verordnungsermächtigung kann eine Möglichkeit sein, die Rechts- und Planungssicherheit für die Ausübung der beruflichen Tätigkeit als Lehrerin oder Lehrer an einer Ersatzschule zu verbessern und auf besondere Herausforderungen, wie etwa dem Lehrermangel, drohendem Unterrichtsausfall oder den besonderen Bedürfnissen internationaler Schulen mit sprachlich sehr heterogener Schüler- und Lehrerschaft bei der Normsetzung schneller zu reagieren, wenn das Gesetz Unklarheiten lässt.
- Andererseits gilt: „Hält [der Gesetzgeber] für die konkrete Tätigkeit als Lehrer an einer Ersatzschule ein behördliches Kontrollverfahren [Verpflichtung zur Einholung einer Unterrichtsgenehmigung] für erforderlich, so muss er diese Entscheidung im Gesetz klar zum Ausdruck bringen und den genehmigungspflichtigen Tatbestand sowie die Voraussetzungen der Genehmigungserteilung oder -versagung **hinreichend genau festlegen**“ (vgl. BVerfG, Beschluss v. 11.06.1958 - 1 BvR 596/56 -, BVerfGE 7, 377; Beschluss v. 5.08.1966 - 1 BvF 1/61 -, BVerfGE 20, 150; Beschluss vom 12.06.1979 - 1 BvL 19/76 -, BVerfGE 52, 1; VGH BW, Beschluss v. 14.03.2007, Az.: 9 S 1673/06, Rn. 4, juris; OVG Thüringen, Urteile v. 11.11.2009, Az.: 1 KO 255/08 und 1 KO 256/08, juris, Rn. 68 f.; OVG Sachsen, Urteil v. 27.03.2006, Az.: 2 B 772/04, juris, Rn. 34).

Die Regelungen des § 117 SchulG SH sind **in mehrfacher Hinsicht grundrechtsrelevant** und betreffen als **Berufsausübungsregelungen** nach Artikel 12 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz die Ausübung der beruflichen Tätigkeit als Lehrer an einer Ersatzschule. Die Schulen in freier Trägerschaft und die ministeriale Schulaufsicht, die ihrerseits Dienstherrin im öffentlich-rechtlichen Schulsystem ist und eigene pädagogische Vorstellungen und Ziele verfolgt sowie eigenes Ressourcenmanagement betreibt, treten **zwangsläufig miteinander in Konkurrenz**.

Wir schlagen deshalb folgende Änderung des § 117 Abs. 2 Satz 4 vor: „Das für Bildung zuständige Ministerium kann durch Verordnung das Nähere zu den (...), **im Einvernehmen mit dem Bildungsausschuss des Landtages** regeln.“

Die Schulaufsicht des Landes und die Freiheits- und Abwehrrechte, die sich aus Artikel 7 Abs. 4 GG für die Schulen in freier Trägerschaft ergeben, so miteinander in Einklang beziehungsweise in einen Ausgleich zu bringen, dass „**beide [Grundrechte] zu optimaler Wirksamkeit gelangen können**“ (Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1999, Rn. 72) sollte ein gemeinsames Anliegen sein.

Nimmt das Land seine Pflicht, Ersatzschulen i. S. d. Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG zu fördern, weiterhin ernst, wird es kaum umhinkönnen, nicht erforderliche und unverhältnismäßige Hindernisse für die Schulen in freier Trägerschaft bei der Einstellung von Lehrkräften abzubauen und bestehende Regelungen weit auszulegen. Ein **Wegfall der Genehmigungspflicht** in mehreren Bundesländern und die Flexibilisierung des Einsatzes von Lehrerinnen und Lehrern zur Tätigkeit an Ersatzschulen in dem Wettbewerb um gute Lehrer und im Wettbewerb zwischen Verbeamtung und Angestelltenverhältnis, ist eine wichtige und notwendige Entwicklung, der sich Schleswig-Holstein nicht verschließen sollte. Die schleswig-holsteinischen Schulen in freier Trägerschaft stehen vor der Frage, wie die Schulaufsicht in Zukunft gestalten werden wird: Personalintensiv und streitbehaftet durch langwierige Genehmigungsverfahren, Auflagen, Bedingungen und Befristungen, Planungsunsicherheit für Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Schülerinnen und Schüler oder effektiv z.B. durch ein schlankes Anzeigeverfahren, in dem bei eindeutigen Fällen fehlender Eignung von Lehrkräften seitens der Schulaufsicht eingegriffen werden kann. Angesichts des alle schulischen Bereiche inzwischen stark in Mitleidenschaft nehmenden Lehrkräftemangels ist es für die freien Schulen zunehmend eine Frage des Überlebens, ob sie Bewerbern eine Einstellungszusage erteilen können oder ob sie damit abwarten müssen, bis eine Behörde die offizielle Genehmigung ausgestellt hat – und die Lehrkraft zwischenzeitlich vielleicht wieder abgesprungen ist.

Wenn die Verfassung eine öffentliche Aufgabe Privaten so ersichtlich zur eigenen Verantwortung mit in die Hand gebe, wie dies die Privatschulfreiheit tue, so Udo di Fabio („*Staatliche Infrastrukturverantwortung für das Lehrpersonal Freier Schulen*“, 2018, S. 12), folge daraus mehr als ein Minimum an institutioneller Erhaltung und zwar die Anerkennung einer **kooperativen Partnerschaft**, die einerseits den Staat von eigenen Aufgaben wirkungsvoll entlaste und andererseits gesellschaftliche Selbstgestaltungskräfte für die Erfüllung einer so zentralen öffentlichen Aufgabe wie schulische Bildung und Erziehung anerkenne und zur Entfaltung bringen will.

Mit freundlichen Grüßen

Christian Schneider
Landesgeschäftsführer