



Landesarbeitsgemeinschaft
der Freien Waldorfschulen
in Schleswig-Holstein
im Bund der Freien Waldorfschulen

Vorstand

Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Waldorfschulen
in Schleswig-Holstein e.V. • Ringstraße 1 • 25797 Wöhrden

An den
Bildungsausschuss im
Schleswig-holsteinischen Landtag
z.H. Herrn Ole Schmidt
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3431

Landesarbeitsgemeinschaft
der Freien Waldorfschulen.
in Schleswig-Holstein e.V.

Fon +49 (4351) 76 75-0
Fax +49 (4351) 76 75-15
info@waldorfsh.de
www.waldorfsh.de

Eingetragener gemeinnütziger
Verein (e.V.)
Amtsgericht Kiel
Geschäftsnummer
5 VR 3800

GLS Bank
BLZ 430 609 67
Konto-Nr. 30079100

Thomas Felmy
Fon 04839/9538860 oder
04839/244 (Schulbüro)
Fax 04839/951067
Mobil 0176/57403395
E-Mail felmy@waldorfsh.de
Wöhrden, 13.01.2012

Betrifft: Stellungnahme Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Schulgesetzes - Stärkung der freien Schulen

Sehr geehrte Frau Ausschussvorsitzende Herold,
sehr geehrter Herr Schmidt!

Mit Datum vom 6. Dezember 2011 haben Sie uns um eine Stellungnahme zum oben genannten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes gebeten. Für diese Möglichkeit danken wir Ihnen und kommen ihr wie folgt nach:

Wir **begrüßen ausdrücklich** die neuerliche Initiative von Bündnis 90/Die Grünen im schleswig-holsteinischen Landtag, mit dem Entwurf zur Änderung des Schulgesetzes die Stärkung der freien Schulen voranzubringen.

Wir **verweisen** in diesem Zusammenhang **auf unsere Stellungnahme** zum vorangegangenen Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen „Wer sparen will, braucht mehr freie Schulen – wer bessere Schulen will, ebenso“ (siehe Anlage).

Die **jüngst veröffentlichten bildungsökonomischen Studien** verschiedener Forschungsinstitute **führen** nämlich **zu einer** überraschenden, **völlig veränderten Einschätzung der Kostenfrage für den Landeshaushalt**. Es kann nicht um eine Zurückhaltung bei der Steigerung der **finanziellen Förderung freier Schulen** gehen, sondern im Gegenteil um massive zusätzliche Förderungen, wenn mit dem Ziel einer Haushaltssanierung des Landes im Bildungswesen wirklich ernst gemacht werden soll. Das **führt nicht**, wie gemeinhin anzunehmen wäre, **zu Mehrkosten** für den Landeshaushalt, **sondern zu weniger Kosten**. Da Schleswig-Holstein, wie in der Begründung zum Gesetzentwurf der Grünen zu Recht ausgeführt wird, den bundesweit geringsten Anteil von Schulen in freier Trägerschaft aufweist, ist Schleswig-Holstein von dem Ziel haushaltmäßiger Einsparungen durch mehr freie Schulen entsprechend weit entfernt und bietet insofern ein bedeutendes Potential an Einsparmöglichkeiten.

Sollen daher Haushaltseinsparungen ermöglicht werden, kann eine langfristige verantwortungsvolle und glaubwürdige Haushaltspolitik nur zusätzliche Unterstützungsmöglichkeiten für bestehende und neue freie Schulen ins Auge fassen, wie dies in unserer Stellungnahme zum früheren Gesetzentwurf der Grünen ausgeführt wurde, und zwar durch:



1. Ersatzlose Streichung der Wartefrist
2. zusätzliche Anschubfinanzierung für neue Schulen
3. die perspektivische Anhebung der Betriebskostenzuschüsse auf 100 % beziehungsweise den Bildungsgutschein

Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf versucht zwar, einen ersten Schritt in diese notwendige und daher zu begrüßende Richtung zu tun. Zwar sieht er eine **Anhebung auf 85%** der Zuschuss-Sätze vor, **allerdings** im Gegensatz zum ursprünglichen Gesetzentwurf, **nicht sofort**.

Der dort vorgesehene neue § 121 Abs. 3 legt zu Recht – weil verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechend – fest, dass das Land die **Einhaltung des Sonderungsverbot**es gewährleistet. Dieser Gewährleistung hat das Land aber zuerst und vor allem durch eine ausreichende Finanzierung freier Schulen zu genügen. Das Bundesverfassungsgericht hat eindeutig und unmissverständlich festgelegt, dass die Finanzhilfe für freie Schulen so hoch sein muss, dass die Anforderungen des Art. 7 Abs. 4 GG – darunter auch das Sonderungsverbot – erfüllt werden können. Dass dies bei der Finanzhilfe in Schleswig-Holstein seit vielen Jahren nicht der Fall ist, wurde in den verschiedenen Stellungnahmen der letzten Jahre immer wieder dargelegt und ist auch durch wissenschaftliche Gutachten wie zuletzt die gutachterliche Stellungnahme des Institutes für Bildungsforschung und Bildungsrecht der Universität Bochum und deren Institutsleiter Dr. Thomas Langer bestätigt, die den Beteiligten bekannt sind.

Wenn der vorliegende Gesetzentwurf in § 121 Abs. 3 die Einhaltung des Sonderungsverbotes gewährleisten will, dann kann er das **nur**, wenn er zuvor die Finanzhilfe so anhebt, dass dies den Schulen auch tatsächlich möglich ist. Da der Gesetzentwurf vorsieht, dass der Fördersatz von 85% „in Stufen“ offenbar erst im Jahre 2017 erreicht wird, also vorher mit geringerer oder sogar gleichbleibender Förderung gerechnet werden muss, ist klar, dass die Voraussetzungen für die Einhaltung des Sonderungsverbotes – nämlich ausreichend hohe Finanzhilfe – nicht gegeben sind und die gesetzliche Verpflichtung des Landes zur Gewährleistung der Einhaltung des Sonderungsverbotes nicht erfüllt werden kann. Denn die ebenfalls im Gesetzentwurf vorgesehene Kontrolle der Einhaltung des Sonderungsverbotes durch die Schulen würde regelmäßig den Verstoß dagegen ergeben und das Land entgegen der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung zur Erhöhung der Finanzhilfe verpflichten.

Ganz abgesehen davon ist völlig **ungewiss**, ob die Schulen mit einem **Fördersatz von 85%** überhaupt **in die Lage versetzt** werden, **das Sonderungsverbot zu erfüllen**. Es besteht im Gegenteil die Befürchtung, dass wegen der Umstellung der Finanzhilfeszuschüsse auf eine **Schulstufenbezuschussung**, wie in § 120 Abs. 5 vorgesehen, nicht die gleichen Bedingungen dafür gegeben sind wie bisher. Das könnte zur Folge haben, dass auch nach 2017 die Voraussetzungen für die Einhaltung des Sonderungsverbotes nicht erfüllt sind.

Schließlich bedeutet die vorgesehene Kontrolle der Einhaltung des Sonderungsverbotes einen enormen Verwaltungsaufwand, der weder für das Ministerium noch für die Schulen, vor allem aber auch nicht für die Betroffenen zumutbar ist. Zudem sind die Schulen aufgrund ihrer größeren Nähe zu den Betroffenen weit besser in der Lage einzuschätzen, ob Ermäßigungen angebracht sind. Bei einem anteilmäßigen Anstieg der in Anspruch genommenen Ermäßigungen, was insbesondere bei einem Anwachsen der Zahl freier Schulen zu erwarten ist, müsste dies außerdem zu finanziellen Ausfällen in den Schulhaushalten führen, die vom Land ausgeglichen werden müssten, ohne dass dafür eine gesetzliche Regelung vorhanden ist.

Als einzig sinnvolle und praktikable Lösung dieser Situation erscheint die in unserer Stellungnahme vom 30.11. 2010 S. 5 unter dem Stichwort „allgemeine freie Zugänglichkeit der Schulen“ vorgeschlagene **direkte Erstattung von Schulgeldern**, die von Erziehungsberechtigten, die beispielsweise von Transferleistungen leben, nicht gezahlt werden können. Dies war auch eine von anderen Bundesländern langjährig



praktizierte und sinnvolle Lösung (zuletzt in Sachsen). Für die Einzelheiten einer solchen Regelung wird auf unsere Stellungnahme vom 30.11.2010, Seite 5, verwiesen.

Im Übrigen fordert der Gesetzentwurf eine **transparente und nachvollziehbare Berechnung der Schülerkostensätze** (§ 122 Abs. 1) und macht damit eine Vorgabe, an der es in Schleswig-Holstein seit Jahrzehnten gefehlt hat. Allerdings ist nachdrücklich daran zu erinnern, dass eine sogenannte auch mit Vertretern der freien Schulen besetzte „**100%-Kommission**“ über die Berechnungen beraten und entscheiden sollte, weil nur so sichergestellt werden kann, dass die Kenntnisse und Erfahrungen beider Seiten, also auch der Schulen, zur Geltung kommen können. **Zur Einrichtung dieser Kommission ist es jedoch bis heute nicht gekommen.**

Transparenz und Nachvollziehbarkeit erfordern aber auch die Neuberechnung der Versorgungskosten, deren Einbeziehung in das bisherige System mangelhaft war. Die **Einbeziehung der Versorgungskosten** ist im neuen Gesetzentwurf nicht enthalten. Diese war im ursprünglichen Gesetzentwurf unter § 122 Abs. 1 Satz 3 vorgesehen und u.a. mit Hinweis auf entsprechende Empfehlungen des Landesrechnungshofes vom 13.07.2007 in den Gesetzentwurf aufgenommen worden. Da es nicht möglich ist, die Versorgungskosten aus der Berechnung der Personalkostenzuschüsse herausfallen zu lassen, sollte die ursprüngliche Regelung wieder aufgenommen werden.

Eine weitere Veränderung gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf zum Nachteil der freien Schulen findet sich im neuen § 120 Abs. 6. Die gesetzliche Möglichkeit, bei genehmigter **besonderer pädagogischer Prägung** besondere Ausgaben zu erstatten, ist im Gesetzentwurf entfallen, da der neue § 120 Abs. 6 dies nicht mehr erwähnt. Es besteht damit keine ausreichende Sicherheit, dass die Hinzurechnung dieser Kosten zu den berücksichtigungsfähigen Kosten auch in Zukunft möglich sein wird.

Zudem bedauern wir, dass **keine unserer sonstigen Gesetzesänderungsvorschläge** aus der Stellungnahme vom 30.11.2010, soweit sie nicht finanzielle Ansprüche berührten, umgesetzt worden sind. Das vom Gesetzentwurf verfolgte Ziel einer Stärkung der freien Schulen wird nämlich nicht nur durch die finanzielle Ausstattung der Schulen bestimmt, sondern auch maßgeblich durch die übrigen Rahmenbedingungen, die Bedeutung und Funktion der freien Schulen nachhaltig bestimmen können.

Zusammenfassend stehen wir für:

- Streichung der Wartefrist
- Anschubfinanzierung neuer Schulen in Freier Trägerschaft
- Anhebung der Betriebskostenzuschüsse oder Einführung eines Bildungsgutscheins in dem oben genannten Sinne

Mit freundlichen Grüßen aus dem LAG-Vorstand und den besten Wünschen für das Jahr 2012!

Thomas Felmy, Bernd Hadewig, Henning Kullak-Ublick, Jörg Soetebeer, Ingrid Steiner

Anlage: Wer sparen will, braucht mehr freie Schulen – Stellungnahme vom 30.11.2010

Wer sparen will, braucht mehr freie Schulen, wer bessere Schulen will, ebenso

A. Vorbemerkung

Unter diesen Schlagworten konzentriert sich ein Ansatz zur Lösung der gegenwärtigen Haushaltsprobleme des Landes, der dringend der Diskussion bedarf. Der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist dafür ein geeigneter Anlass. Er ist ein **erster begrüßenswerter Schritt zur Beseitigung** seit vielen Jahren **bestehender Ungleichgewichte und Unausgewogenheiten** des Schulgesetzes Schleswig-Holstein, denen weitere Schritte folgen müssen. Die Begründung dieses Gesetzentwurfes beschränkt sich auf Erläuterungen der vorgeschlagenen Änderungen und geht nicht weiter auf die Frage der Kosten für den Landeshaushalt ein. Angesichts der dramatischen Haushaltslage des Landes erscheint dies jedoch unverzichtbar und ist daher nachzuholen. Allerdings waren bei Abfassung des Gesetzentwurfes im April dieses Jahres entscheidende Daten dazu noch nicht bekannt. Sie nötigen zu einer umfassenden Neubewertung im Hinblick auf die Lage der freien Schulen. Wegen der herausragenden Bedeutung für den Landeshaushalt kann die Landesregierung diese nicht unbeachtet lassen.

Dies bezieht sich auf die jüngst veröffentlichten Studien verschiedener Forschungsinstitute, die zu einer **völlig veränderten Einschätzung der Kostenfrage für den Landeshaushalt** führen muss – und zwar in dem Sinne, dass eine Verbesserung der Finanzsituation freier Schulen nicht – wie gemeinhin anzunehmen wäre – zu Mehrkosten für den Landeshaushalt, sondern zu weniger Kosten und damit zu der dringend erwünschten Entlastung des Landeshaushalts führen wird. Erst jüngst hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (DIW) in der Studie „Bildung in Zeiten knapper Kassen“ festgestellt, dass der einzig erfolgreiche Ausweg zur Bewältigung der Bildungsfinanzierung die Schaffung von mehr freien Schulen ist.¹ In bemerkenswerter Übereinstimmung damit kommen drei andere wissenschaftliche Studien renommierter Forschungsinstitute in Deutschland und in den USA zu demselben Ergebnis.²

Mehr freie Schulen sind mithin das beste Sparprogramm für das Land. Mehr freie Schulen sind aber nicht nur finanziell für das Land von unschätzbarem Vorteil, sie sind ein **entscheidender Qualitätsfaktor** für das Schulwesen insgesamt. Das hat die kürzlich veröffent-

¹ Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände, Bildung in Zeiten knapper Kassen: Pro-Kopf-Finanzierung statt Institutionenförderung, Ergebnisse einer Expertise des Institut der Deutschen Wirtschaft Köln für das Land Hessen, September 2010

²

1. Gutachten des Ifo-Instituts in Zusammenarbeit mit der Harvard Universität, USA: Martin R. West, Ludger Wößmann, „Every Catholic Child in a Catholic School“: Historical Resistance to State Schooling, Contemporary Private Competition, and Student Achievement across Countries in: economic journal 2010, S. 229 – 255, vgl. auch FAZ v. 29.9.2010, S. N 3
2. Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.), Bildungsautonomie: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung, Jahresgutachten 2010, S. 78
3. Bildungsmonitor 2010. Bessere Bildung trotz Haushaltskonsolidierung. Die Chancen des demografischen Wandels nutzen (DIW)

lichte Studie über 29 OECD-Staaten der renommierten Bildungsökonom Ludger Wößmann vom Münchener Ifo-Institut und Martin West von der Harvard-Universität, USA ergeben (s. Fußnot 2 – Ziff.1). Danach steigt die Qualität des Bildungswesens bei niedrigeren Bildungsausgaben, wenn es funktionierenden Wettbewerb zwischen staatlichen und freien Schulen gibt. Angesichts weithin ungleicher Wettbewerbsbedingungen für freie Schulen in Deutschland, zu denen auch die vom Bundesverfassungsgericht so benannte nicht-neutrale Stellung der staatlichen Schulverwaltung gegenüber freien Schulen (siehe unten zu § 115 Abs. 4) gehört, liegen hier erhebliche unausgeschöpfte Reserven, die ohne Mehrkosten deutliche Qualitätsverbesserungen versprechen. **Mehr freie Schulen sind daher nicht nur finanziell, sondern auch für die Qualitätsverbesserung des Bildungswesens von hohem Wert.**

Was unsere Gesellschaft in der Marktwirtschaft für selbstverständlich hält, verspricht auch auf dem Gebiet des Bildungswesens Erfolg: Initiative Menschen werden dort erzogen, wo initiative Menschen erziehen. Und für das Schulwesen wie im Wirtschaftsleben gilt: **Nichts ist so ökonomisch wie freie Initiative.**

Diese Aussage ist nunmehr auch wissenschaftlich validiert; und zwar von dem o.a. Bildungsökonom Wößmann und anderen Instituten (siehe FN 2), auf dessen Sparvorschläge sich der Landtag in der Plenardebatte am 6. Oktober 2010 bereits bezogen hat³

Wer sparen will, braucht mehr freie Schulen, wer bessere Schulen will, ebenso.

B. Allgemeines

1. Der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Schulgesetzes Drs. 17/858 behandelt in den vorgeschlagenen Änderungen ausdrücklich nicht die Paragraphen, die insbesondere die Schulen in freier Trägerschaft betreffen. Nach Erklärung des Bildungsministeriums soll in etwa zwei Jahren eine grundlegende Novellierung des Schulgesetzes in Bezug auf die freien Schulen erfolgen.
2. Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drs. 17/510 erhöht den Zuschusssatz von derzeit 80% auf 85% und führt die früher selbstverständliche Dynamisierung der Zuschüsse (Anpassung an die Kostenentwicklung des Staates) wieder ein. In der Begründung wird zutreffend außerdem festgestellt, dass die Erhöhung der Finanzhilfesätze lange überfällig ist, weil die Bemessungsgröße von 80% den falschen Eindruck erweckt, als ob freie Schulen 80% der Kosten eines staatlichen Schülers erhalten würden. Sie ist unverzichtbar, weil ihre Höhe noch immer dem Niveau des Jahres 1994 entspricht, mithin seit 16 Jahren keine echte Steigerung, sondern unter Berücksichtigung der Inflationsrate eine **reale Kürzung** erfahren hat.

Im gleichen Zeitraum sind die Kosten des staatlichen Schulwesens um mehr als 30% gestiegen. Es ist offensichtlich, dass deshalb derzeit ein **völliges Ungleichgewicht** in dem Kostenaufwand für staatliche und freie Schulen herrscht, das dringend der Behebung bedarf und das **verfassungswidrige Ausmaße** angenommen hat (siehe hierzu unter C.

³ Plenumsprotokoll 29. Sitzung 6. Oktober 2010 Seite 2419 – Redebeitrag von Anke Erdmann Bündnis90/Die Grünen –

Im Einzelnen: zu § 122 Abs. 1). Zugleich wird daraus deutlich, welche erheblichen Millio-
nenbeträge das Land dadurch in den vergangenen Jahren eingespart hat.⁴

Der hier vorliegende Gesetzentwurf nimmt sich ein **Vorbild** am Nachbarland **Hamburg**,
das schon vor Jahren vorgemacht hat, wie ein in mehrerer Hinsicht richtungsweisendes
Gesetz für Schulen in freier Trägerschaft aussehen kann. Vor allem die Finanzierung
freier Schulen erhält dort wieder den angemessenen Umfang, der früher in Schleswig-
Holstein wie auch in anderen Ländern selbstverständlich war, wie etwa der 85%-
Bemessungssatz der Finanzhilfe für allgemeinbildende Schulen.

3. Der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschränkt sich
auf die Verbesserung der finanziellen Lage der freien Schulen, macht aber keine Vor-
schläge zur **Modernisierung des Schulgesetzes**, die ebenfalls lange überfällig ist. Die-
se sind den früheren, von der SPD geführten Landesregierungen schon verschiedentlich
von den freien Schulen, zuletzt im Jahre 2006, vorgeschlagen worden. Allerdings ist sei-
nerzeit lediglich eine grundlegende Reform für staatliche Schulen vorgenommen worden,
die als Paradigmenwechsel bezeichnet worden ist. Ein solcher **Paradigmenwechsel**
fehlt für freie Schulen bis heute. Die jetzige Landesregierung sollte daher die Chance
nutzen, anlässlich der anstehenden Novellierung des Schulgesetzes diese Modernisie-
rung nachzuholen. Das verlangt schon die vom Bundesverfassungsgericht hervorgeho-
bene gleichrangige und gleichberechtigte Stellung der Schulen in freier Trägerschaft.

Neben der vom schleswig-holsteinischen Schulgesetz nur zögernd übernommenen, aber
weithin üblichen Bezeichnung „Schule in freier Trägerschaft“ anstelle der Bezeichnung
„Privatschule“, die ein überholtes Funktionsverständnis andeutet, erfordert dies Änderun-
gen in den

- Begriffs- und Funktionsbestimmungen (§ 2 Abs. 4, § 4 Abs. 2, § 1 Abs. 3)
 - Anerkennungsvoraussetzungen (§ 116)
 - Beteiligungsmöglichkeiten an den öffentlichen Bildungsaufgaben, insbesondere im
Hinblick auf eine
 - Mitwirkung bei der Schulaufsicht (§ 115) - siehe mehr unter C. Im Einzelnen
4. Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN macht im Übrigen über **Be-
deutung und Funktion der freien Schulen** für das Bildungswesen insgesamt keine
Ausführungen, wohl in der Annahme, der positive Grundansatz des Gesetzentwurfes be-
dürfe dessen nicht, weil er ihre Bedeutung unausgesprochen dokumentiere. Nach Abfas-
sung des Gesetzentwurfes ist allerdings das neue **Positionspapier** von BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN zu den Schulen in freier Trägerschaft vom 05.11.2010 bekannt gewor-
den, das erhebliche Zweifel aufkommen lässt, ob und welche Bedeutung freien Schulen
von den Grünen überhaupt noch zugewiesen wird. Richtigstellungen sind insoweit ange-
bracht: so wird etwa die gesellschaftliche Legitimierung des freien Schulwesens in Frage
gestellt, jedenfalls aber abgeschwächt, obwohl die oben angeführten Studien (FN 1 und
2) diese Funktion und ihre Bedeutung für die Qualität des Schulwesens insgesamt in be-
eindruckender und bisher noch nicht dagewesener Weise auch wissenschaftlich bestätigt

⁴ Das ist bestätigt durch die Untersuchungen des Steinbeis-Transferzentrums über die Kosten des
staatlichen Schulwesens, die nachgewiesen haben, dass die staatliche Finanzhilfe für freie Schulen
nur ca. 60% dessen beträgt, was die staatlichen Schulen kosten.

haben. Damit weisen sie das Gegenteil dessen nach, was das Positionspapier glaubt annehmen zu müssen. Eine gesetzliche Funktionsbestimmung ist daher unvermeidlich.

5. Ferner macht das Positionspapier unzutreffende Angaben zur Anzahl der Schulen in freier Trägerschaft. Noch immer beläuft sich der **Anteil der freien Schulen in Schleswig-Holstein auf nur 4%** (allgemeinbildende Schulen) und wird inzwischen selbst von den ostdeutschen Bundesländern, die insoweit einen gewaltigen Nachholbedarf hatten, weit übertroffen, zum Teil mit einem mehr als doppelt so hohen Anteil. Zieht man die europäischen Länder zum Vergleich heran (z.T. 20% und mehr), so zeigt sich, dass nicht nur Schleswig-Holstein, sondern auch Deutschland insgesamt mit 8% weit zurückfällt. Die Aufforderungen an Politik und Verwaltung, diesen nachteiligen Zustand zu ändern, sind seit der großen Bildungsreformrede („**Ruck-Rede**“) des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog zahllos und vielfältig. Einer der bekanntesten deutschsprachigen Erziehungswissenschaftler der Gegenwart, Prof. Jürgen Oelkers, stellte bezüglich der freien Schulen erst kürzlich öffentlich fest: „**Deutschland hinkt im Europavergleich hinterher**“ (FAZ vom 28.01.2009).

Das gilt wie aufgezeigt in ganz besonderem Maße für Schleswig-Holstein und sollte für die Landesregierung genügend Anlass sein, den **Anschluss an den deutschen und den europäischen Standard** durch Verbesserung der Start- und Rahmenbedingungen für freie Schulen zu suchen, zumal sich dies auch aus haushaltspolitischen Erwägungen dringend empfiehlt und angesichts der Kostenlage alternativlos ist.

Ergebnis:

Als **Sofortprogramm zur Ermöglichung von mehr freien Schulen** und zur Sanierung des Landeshaushaltes in Schleswig-Holstein wird daher über die im vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthaltenen Ansätze hinaus vorgeschlagen:

1. **Ersatzlose Streichung** der Wartefrist, - mindestens aber ein Ausgleichsanspruch nach Ende der Wartefrist in Höhe von 85% des während der Wartefrist entfallenen Zuschusses in zwei gleichen Jahresraten (§ 119).
2. Eine **Anschubfinanzierung** für neue Schulen in Höhe von 15% der gesetzlichen Betriebskostenzuschüsse nach § 119 während der ersten 5 Jahren seit Bestehen der Schule.

Daneben ist die Anhebung der laufenden Betriebskostenzuschüsse von 80 auf 85 % vorzunehmen sowie eine weitere auf 90% zu projektieren. Darüber hinaus ist die aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend erforderliche, verpflichtende Investitionskostenbezuschung vorzusehen durch Aufnahme in die Schulkostenbeiträge (§ 111 Schulgesetz) wie vorgeschlagen.

C. Im Einzelnen

1. Zu den finanziellen Bestimmungen:

Zu § 120 Abs. 4 (neu) – Investitionskostenzuschüsse

Mit dieser Vorschrift des Gesetzentwurfes wird der bisherige verfassungswidrige Zustand des schleswig-holsteinischen Schulgesetzes beseitigt. Der Gesetzentwurf kommt einer nunmehr seit 16 Jahren bestehenden Forderung des Bundesverfassungsgerichtes nach, Investitionskostenzuschüsse als verpflichtenden Bestandteil der Landesfinanzhilfe vorzusehen (Beschluss vom 09.03.1994): Die bisherige Ermessensvorschrift („kann“) in § 119 Abs. 4 ist als **verfassungswidrig** zu streichen.

Zu § 122 Abs. 1 Satz 4 (neu) – Höhe der Zuschüsse

Die vorgeschlagene Erhöhung der Zuschusssätze ist nicht nur, wie oben unter B. 1 Allgemeines ausgeführt, überfällig, sie ist auch verfassungsrechtlich zwingend notwendig, um die gegenwärtig **verfassungswidrig** zu niedrigen Sätze anzupassen. Der VGH Baden-Württemberg hat in seinem jüngsten Urteil vom 14.07.2010 unter Berufung auf neuere Untersuchungen über die Belastungsgrenzen der Elternhäuser festgestellt, dass die durchschnittliche **Schulgeldhöhe** einen Betrag **von 70,00 € per Kind und Monat** im Hinblick auf das Sonderungsverbot des Art. 7 Abs. 4 GG nicht übersteigen darf. Die gegenwärtige Finanzhilfe nötigt die Schulen jedoch zu deutlich höheren Schulgeldbeiträgen. Das Land ist verpflichtet, die Schulen in die Lage zu versetzen, dem Abhilfe zu verschaffen. Das Bundesverfassungsgericht hat unmissverständlich klargestellt, dass die Finanzhilfe des Landes so hoch sein muss, dass die Schulen die Genehmigungsbedingungen des Art. 7 Abs. 4 GG, also auch das Sonderungsverbot, einhalten können – so das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzbeschluss vom 08.04.1987. Die Schulrechtler Stein / Roell haben schon damals richtig prognostiziert, dass „noch viele Prozesse geführt werden müssen, um in allen Bundesländern die Beachtung jener verfassungsrechtlichen Grundsätze (des Bundesverfassungsgerichts) durchzusetzen“⁵. Wir sind zuversichtlich, dass dies in Schleswig-Holstein nicht erforderlich sein wird.

Zu § 121: Allgemeine freie Zugänglichkeit der Schulen

Da die Schulgeldhöhe – wie vorstehend dargelegt – derzeit unzulässig hoch ist und damit eine Auslese der sozial schwächeren Familien stattfindet, sind noch folgende Zusatzbestimmungen in § 121 Schulgesetz aufzunehmen. Es wird hier ein Vorschlag in gleicher Weise wiederholt, wie er dem Land schon im Jahre 2006 gemacht worden ist und dessen Realisierung inzwischen noch dringender geworden ist:

In § 121 wird folgender Absatz 3 neu angefügt:

„Die staatliche Finanzhilfe soll gewährleisten, dass die Schulen für jeden Schüler ohne Rücksicht auf seine finanziellen Verhältnisse frei zugänglich sind.

Verzichtet der Schulträger im Einzelfall auf die Erhebung von Schulgeld, weil der/die Erziehungsberechtigten zur Entrichtung eines Schulgeldes nicht in der Lage sind, hat der Schulträger Anspruch auf Erstattung des Ausfalls in Höhe von 50% des durchschnittlich pro Schüler erzielten Schulgeldes in dem dem Bewilligungsjahr vorausgegangenem Haushaltsjahr.“

⁵ Stein / Roell, Handbuch des Schulrechts, S. 112

Es wird folgender Abs.4 neu angefügt:

„Als nicht zur Entrichtung eines Schulgeldes in der Lage gelten nur diejenigen Erziehungsberechtigten, deren Eigenbedarf nicht gesichert ist. Zugrunde gelegt wird der Eigenbedarf, den ein nicht gesteigert Unterhaltspflichtiger gegenüber Rückgriffsansprüchen von Sozialhilfeträgern geltend machen kann.“ („angemessener“ Eigenbedarf)

Die neuen Absätze 3 - 5 geben den vom Bundesverfassungsgericht für die Gestaltung der staatlichen Finanzhilfe hervorgehobenen Grundsatz wieder, wonach die Schule in freier Trägerschaft „allgemein zugänglich in dem Sinne sein muss, dass sie grundsätzlich ohne Rücksicht auf deren (der Schüler) Wirtschaftslage besucht werden kann“ (BVerfGE 75, 40 ff). Diesem aus dem Sonderungsverbot des Art 7 Abs. 4 GG abgeleiteten Gebot kann nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts **nicht schon dadurch Genüge getan** werden, dass **lediglich für minderbemittelte Schüler Erleichterungen** vorgesehen werden. Das „ist weder mit dem Wortlaut der Vorschrift noch mit ihrem Sinn zu vereinbaren“ (BVerfG a.a.O.).

Die Vorschrift stellt in Zusammenwirken mit Abs. 5 die derzeit nicht gegebene allgemeine freie Zugänglichkeit her. Für diejenigen Familien und Alleinerziehende, die auf staatliche Sozialleistungen angewiesen sind, ist die Zahlung eines Schulgeldbeitrages ausgeschlossen. Das gleiche gilt, wenn das Einkommen nur wenig oberhalb der Grenze zur Sozialhilfeberechtigung liegt. Erforderlich ist daher die Bestimmung einer Grenze, ab der die Aufbringung von Schulgeld aus Eigenmitteln möglich und zuzumuten ist. Hierfür bietet sich der Begriff des „notwendigen Eigenbedarfs“ an, der im Sozialhilferecht zur Bestimmung des notwendigen und angemessenen Lebensunterhalts einer Familie Verwendung findet (§§ 85 ff., insbesondere §§ 93, 94 SGB XII).

In diesem Betrag kommt die sozialhilferechtliche Einschätzung zum Ausdruck, dass ein Einkommen in Höhe des „Eigenbedarfes“ lediglich einen Mindeststandard für eigene Lebensbedürfnisse gewährleistet. Dieser Mindeststandard ist dadurch charakterisiert, dass er durch den Sozialhilfeträger nicht geschmälert werden darf, insbesondere nicht dadurch, dass auf die den Mindeststandard in Anspruch nehmenden Unterhaltspflichtigen Rückgriff genommen wird; in letzteren Fällen hat die öffentliche Hand die Last der Unterhaltung allein zu tragen.

Dieses Rückgriffsverbot im Sozialhilferecht ist seinem Range nach weniger gewichtig als das mit Verfassungsrang ausgestattete Sonderungsverbot des Art. 7 Abs. 4 GG. Um dem Sonderungsverbot Rechnung zu tragen, sind Familieneinkommen unterhalb des Mindeststandards deshalb von Schulgeldverpflichtungen freizustellen und dem Schulträger für den Ausfall ein entsprechender Ausgleich zu gewähren.

Bei der Bestimmung des Eigenbedarfs ist wegen der zusätzlichen Belastungen der Eltern freier Schulen, wie sie etwa Baukostenbeiträge und erhöhte Schülerfahrtskosten darstellen, jedoch **nicht vom „notwendigen“ Eigenbedarf, sondern** von denjenigen Beträgen auszugehen, die sich bei nicht gesteigert Unterhaltspflichtigen gegenüber sozialhilfeberechtigten Verwandten ergeben, also vom **„angemessenen“ Eigenbedarf**.

Zu § 122 Abs. 4 (neu) – Integration und Inklusion

Mit dieser neuen Bestimmung wird eine weitere Lücke in der Finanzierung geschlossen, durch die das Land bisher Finanzhilfe eingespart hat. Es wäre schon bisher selbstverständlich gewesen, die Förderbedarfssätze für Schüler mit anerkanntem Förderbedarf dem Zuschuss zugrunde zu legen. Gerade in diesem Bereich haben Waldorfschulen schon immer und schon lange vor den gegenwärtigen Bemühungen um Inklusion, wenn auch wegen der finanziellen und sachlichen Beschränkungen nur in geringerem Umfang, Leistungen erbracht, ohne dass dies finanziell anerkannt worden wäre. Denn Waldorfschulen arbeiten seit ihrer Begründung vor über 90 Jahren nach dem ganzheitlichen Prinzip der **Pädagogik vom Kinde aus**, das nicht danach fragt, ob und welche Leistungsstandards ein Kind erbringen muss, sondern danach, wie die Institution Schule aussehen muss, um dem Förder- und Lernbedarf des einzelnen Kindes am besten gerecht zu werden, wie es die Inklusion fordert.

Zu § 122 Abs. 4 – Landeskinderklausel

§ 122 Abs 4 Satz 4 des Schulgesetzes ist zu streichen.

Von dieser Regelung sind die Schulen Louisenlund und die Freie Waldorfschule Lübeck maßgeblich betroffen. Sie verletzt nicht nur das Recht der Eltern auf freie Schulwahl, sondern ist, da sie nur freie Schulen trifft, eine Ungleichbehandlung, die auch europäischem Recht zuwider läuft. Landeskinderklauseln versteht im Zeichen der europäischen Einigung niemand. Sie sind, wie die ehemalige Bildungsministerin von Schleswig-Holstein G. Böhrk seinerzeit zu Recht ausgeführt hat, „**bildungspolitische Kleinstaaterei**“ und zementiert die Schlusslichtposition hinsichtlich der Zahl freier Schulen Schleswig-Holsteins weiterhin. Konsequenzen aus dieser Feststellung sind bis heute ausgeblieben.

2. Zu den allgemeinen Bestimmungen

Zu § 2 bzw. § 4 – Funktion und Aufgaben freier Schulen

In § 4 des Schulgesetzes sollte ein neuer Absatz 4 (nach Absatz 3) eingefügt werden. Alternativ könnte dies auch in § 1 als neuer Abs. 3 geschehen.

„Schulen in freier Trägerschaft wirken neben und anstelle staatlicher Schulen bei der Erfüllung der allgemein öffentlichen Bildungsaufgaben eigenverantwortlich mit und haben nach Maßgabe des Art. 7 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes die öffentliche Aufgabe, das Schulwesen des Landes Schleswig-Holstein durch besondere Formen und Inhalte des Unterrichtes und der Erziehung zu fördern und zu bereichern.“

Diese Formulierung entspricht den Feststellungen des BVerfG (E 27, 195f; E 75, 40ff.) bezüglich Aufgabe und bildungspolitischem Stellenwert der Schulen in freier Trägerschaft. Sie ist inzwischen so oder ähnlich in vielen Ländern üblich und zuletzt in Nordrhein-Westfalen verankert worden.

Angesichts des oben unter B. Allgemeines Ziff. 3 erwähnten Positionspapieres von Bündnis90/Die Grünen ist eine gesetzliche Festschreibung dieser Funktionsbestimmung unverzichtbar.

Zu § 2: Begriffs- und Definitionsbestimmung

Der Gesetzgeber hat die von den Waldorfschulen in früheren Jahren, zuletzt anlässlich der Schulgesetznovelle von 2007 vorgeschlagenen Änderung des § 2 Abs. 4 in der jetzigen Fassung dankenswerterweise übernommen. Allerdings beschränkt sich die Übernahme nur auf diese Vorschrift, aber nicht auf den eigentlichen Abschnitt des Gesetzes.

Der derzeitige Zustand ist daher widersprüchlich. Die Begriffe „**genehmigungspflichtige**“ und „**anzeigepflichtige**“ Schule müssen im gesamten Schulgesetz verwendet werden, insbesondere in den §§ 115 ff. Es wird daher hier die Begründung für diesen Änderungsvorschlag wiederholt:

Es ist an der Zeit, den Begriff „Ersatzschule“ durch den der „genehmigungspflichtigen Schule“ zu ersetzen. „Ersatz“ wurde in Art. 147 Weimarer Reichsverfassung als Vorrang der staatlichen Schule vor der Privatschule verstanden. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass nach dem Grundgesetz Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft gleichrangig öffentliche Bildungsaufgaben erfüllen.

Schulen in freier Trägerschaft sind nicht „Ersatz“ für etwas Besseres („Ersatzkaffee statt Bohnenkaffee“ oder „Margarine statt Butter“), sondern haben eine originäre Qualität, aufgrund derer sie „eigenverantwortlich allgemeine öffentliche Bildungsaufgaben“ (BVerfG) erfüllen. Ergänzungsschulen erhalten entsprechend die Bezeichnung „anzeigepflichtige“ Schulen. Während im staatlichen Bildungswesen seit Jahren eine erstaunliche Sensibilität in diesen Fragen entwickelt worden ist, wie sich bei der letzten Reform im Jahre 2006 gezeigt hat, wenn dort der Begriff „Sonderschule“ durch „Förderzentrum“ ersetzt wird, so ist diese Sensibilität nun auch gegenüber freien Schulen zu erwarten.

§ 115 ist dann wie folgt zu ändern:

- (1) Schulen in freier Trägerschaft, die nach dem mit ihrer Errichtung verfolgten Gesamtzweck die allgemeinen Bildungsziele und –abschlüsse anstreben (Ersatzschulen), dürfen nur mit vorheriger Genehmigung des für Bildung zuständigen Ministeriums errichtet und betrieben werden.

Entsprechend sind die nachfolgenden Vorschriften sowie diejenigen über anzeigepflichtige Schulen (Ergänzungsschulen) zu ändern.

Zu § 116: Anerkennung von Ersatzschulen („genehmigungspflichtige Schulen“) und Anerkennung von Ergänzungsschulen („anzeigepflichtige Schulen“)

§ 116 des Schulgesetzes sollte in Absatz 1 Satz 1 durch folgende Formulierung ersetzt werden:

„(1) Auf Antrag des Schulträgers kann die oberste Schulaufsichtsbehörde einer genehmigungspflichtigen Schule, die die Gewähr dafür bietet, dass sie dauernd ihre Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt, die Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule in freier Trägerschaft verleihen.“

Die vorgeschlagene Änderung des Abs. 1 entspricht einer Formulierung des Deutschen Juristentages, die dieser in dem Musterentwurf für ein Landesschulgesetz in § 107 vorgelegt hatte (Schule im Rechtsstaat, DJT 1981, Verlag C.H.Beck). Sie ermöglicht z. B. die seit langem überfällige schulrechtliche Anerkennung der Waldorfschulen. Sie sollte angesichts der Tatsache, dass Waldorfschulen mit ihren inzwischen über 1.000 Schulen weltweit ein Exportschlager ist, wie es ihn sonst im deutschen Bildungswesen nicht gibt, eine Selbstverständlichkeit sein.

Zu § 115 Abs. 4: Aufsicht über Schulen in freier Trägerschaft

Es ist notwendig, die Eigenverantwortlichkeit der freien Schulen bei der Erfüllung öffentlicher Bildungsaufgaben – wie bereits in etlichen anderen Bundesländern geschehen – auch funktional hervorzuheben und verfahrensmäßige Sicherungen vorzusehen, die die vom Bundesverfassungsgericht festgestellt **„nicht-neutrale Stellung der staatlichen Schulverwaltung“** gegenüber den mit den staatlichen Schulen konkurrierenden **freien Schulen** abfedert. Zu diesen verfahrensmäßigen Sicherungen zählt auch eine Beteiligung bei der Schulaufsicht und eine präzisere Beschreibung der Rechtsaufsicht.

§ 115 des Schulgesetzes muss in Absatz 5 durch folgende Formulierung ersetzt sowie Abs. 6 und 7 neu eingefügt werden. § 115 Abs. 4 S. 2 ist zu streichen und in präziserer Fassung in Abs. 5 Satz 2 wieder aufzunehmen.

§ 115 Abs. 4 Satz 3 ist im Übrigen zu streichen, da er als Ermessensvorschrift angesichts des Vielfaltsgebotes **verfassungswidrig** ist. Die Genehmigung einer Schule kann nur an bestimmte Voraussetzungen geknüpft werden, nicht aber in das Ermessen der Verwaltung gestellt werden:

„(5) Die Aufsicht über die Schulen in freier Trägerschaft beschränkt sich auf die Einhaltung der Genehmigungs- und Anerkennungsvoraussetzungen sowie die Einhaltung anderer gesetzlicher Vorschriften. Den freien Trägern obliegt die Schulgestaltung, insbesondere die Entscheidung über eine besondere pädagogische oder religiöse Prägung, die Festlegung der Lehr- und Unterrichtsmethoden und der Lehrinhalte sowie die Organisation des Unterrichts auch abweichend von den Vorschriften für die staatlichen Schulen.“

(6) Die Aufsicht über Schulen in freier Trägerschaft wird von besonders dafür vorgebildeten Schulaufsichtsbeamten und unabhängig von der Aufsicht über öffentliche Schulen durchgeführt. Vertreter der Schulen in freier Trägerschaft wirken dabei mit; sie sollen eine sachgemäße, den Besonderheiten der Schulen in freier Trägerschaft angepasste Ausübung der Schulaufsicht gewährleisten.

(7) Die Schulaufsicht hat bei Entscheidungen über die Genehmigung und Anerkennung von Schulen in freier Trägerschaft, bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen und beim Erlass von Verordnungen und Richtlinien, die die Schulen in freier Trägerschaft betreffen, die Stellungnahme der Verbände von Schulen in freier Trägerschaft einzuholen. Die Voten der Verbände sollen bei den Entscheidungen der Schulaufsicht berücksichtigt werden.“

Die vorgeschlagene Neufassung § 115 Abs. 5 entspricht üblichen Formulierungen (s. z.B. § 190 Mustergesetzentwurf des Deutschen Juristentages) und bringt die Beschränkung der staatlichen Aufsicht über freie Schulen klarer zum Ausdruck als bisher.

Das BVerfG hat mit Beschluss vom 16.12.92 festgestellt, dass **die staatliche Schulverwaltung** als Betreiber des staatlichen Schulwesens **gegenüber den konkurrierenden Ersatzschulen** eine „**nicht-neutrale Stellung**“ einnimmt. Um dies auszugleichen, versucht der vorgeschlagene neue § 115 Abs. 6 und 7 die Aufsicht über die Schulen in freier Trägerschaft auf eine neue Grundlage zu stellen, die zwar die öffentliche Verantwortung für die Schulbildung sicherstellt, zugleich aber eine stärkere Berücksichtigung des eigenständigen Bildungsauftrages der Schulen in freier Trägerschaft im Rahmen der Schulaufsicht gewährleistet.

Nicht zuletzt haben die o.a. Studien (FN 1 und 2), insbesondere FN 2 Ziff. 1, nachdrücklich die herausragende Bedeutung des Wettbewerbs staatlicher und freier Schulen für Kostensparnis und Niveauhebung des Bildungswesens nachgewiesen, siehe hierzu S. 2 oben. Auf die Verhältnisse der Wirtschaft übertragen wäre sofort einsichtig, dass Wettbewerb nicht funktionieren kann, wenn etwa das größte Unternehmen einer Branche die Gewerbeaufsicht über Mitbewerber am Markt übernehmen würde. Diese Erkenntnis hat bisher trotz der Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts auf dem Bildungssektor keine Konsequenzen gehabt. Es bedarf verfahrenssichernder Regelungen, um die **Nicht-Neutralität der staatlichen Schulverwaltung zu kompensieren**.

Ein erster Schritt zur Kompensation dieses grundlegenden Struktur mangels des Bildungswesens und zugleich eine Alternative zu oben vorgeschlagenen Abs. 6 und Abs. 7 ist die Schaffung eines unabhängigen **Landesbeauftragten für die freien Schulen**.

Kiel, 30. November 2010

Thomas Felmy, Bernd Hadewig, Henning Kullak-Ublick, Jörg Soetebeer, Ingrid Steiner

Vorstand der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Waldorfschulen in Schleswig-Holstein
in Zusammenarbeit mit den heilpädagogischen Schulen auf anthroposophischer Grundlage