

Präsidentin des Niedersächsischen Landtages  
- Landtagsverwaltung –  
Herrn Martin, 740  
Postfach 44 07  
30044 Hannover

Per Mail: [bjoern.martin@lt.niedersachsen.de](mailto:bjoern.martin@lt.niedersachsen.de)

Hannover, 9.10.2019

**II/740 - 103 - 01/04**

**Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen Nds. e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften  
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/4471**

**hier:** Anhörung in öffentlicher Sitzung des Kultusausschusses am 18. Oktober 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften Stellung zu nehmen.

Wir beschränken unsere schriftliche Stellungnahme auf die geplanten Änderungen im 11. Teil des NSchG, soweit in den §§ 144 Abs. 3, 146 NSchG inhaltliche Änderungen vorgesehen sind bzw. ein § 148 a ins Schulgesetz eingefügt werden soll.

Diese Änderungsvorhaben sollten nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen Niedersachsen e.V. aus der Schulgesetznovelle herausgenommen werden, um die verfassungsrechtlichen- und schulrechtlichen Auswirkungen eingehender beraten und abschließend klären zu können.

Es bestehen erhebliche Bedenken, ob die vorgeschlagenen schulgesetzlichen Regelungen mit der grundgesetzlichen Privatschulfreiheit aus Art. 7 Abs. 4 GG, dem Gleichbehandlungsgrundsatz und dem Bestimmtheitsgebot in Einklang stehen:

### § 144 Abs. 3 - Genehmigung von Außenstellen

Hier ist der Gleichheitsgrundsatz verletzt, wenn gleiche Sachverhalte, nämlich die Einrichtung einer schulischen Außenstelle für öffentliche und freie Schulen, unterschiedlich geregelt werden. Die für räumliche Nähe der Schuleinrichtungen genannten Voraussetzungen, u.a. angemessene Zeit und zumutbarer Aufwand, schaffen keine Rechtssicherheit und lassen nicht erkennen, warum für freie Schulen ein besonderer Regelungsbedarf besteht.

Das NSchG enthält in § 106 Abs. 9 Ziffer 3 bereits eine Regelung, die über § 141 NSchG auch für freie Schulen für anwendbar erklärt werden könnte.

### § 146 NSchG - Anzeigepflicht bei wesentlichen Änderungen

Die Kritik der freien Schulen richtet sich nicht gegen die Pflicht, der Schulaufsicht die zur Überprüfung der Genehmigungsvoraussetzungen notwendigen Unterlagen vorzulegen. Die vorgesehenen Formulierungen zur Einführung einer verbindlichen gesetzlichen Anzeigepflicht in § 146 n.F., Ziffern 1, 3, 4, 7, 11, 12, 13 und 14 greifen aber unzulässig in die Privatschulfreiheit des Art 7 GG ein, weil hinsichtlich der anzeigepflichtigen Tatsachen nicht ausreichend zwischen der (zulässigen) Rechts- und (unzulässigen) Fachaufsicht über freie Schulen differenziert wird.

Nach § 167 NSchG ist die Schulaufsicht über Schulen in freier Trägerschaft Rechtsaufsicht (vgl. Brockmann in J. Brockmann/K.-U. Littmann/T. Schippmann (Hrsg), Niedersächsisches Schulgesetz, Kommentar § 139, 2.). Die pädagogische Gestaltungsfreiheit, die Art. 7 Abs. 4 GG den Schulen in freier Trägerschaft gewährt ist auch im Rahmen der Schulaufsicht zu beachten (vgl. Brosius-Gersdorf, Schulaufsicht über Schulen in freier Trägerschaft in Niedersachsen, Hannover, September 2016, Seite 67).

Folgerichtig verzichten **allen anderen Bundesländern** in ihren Schulgesetzen auf eine entsprechende Regelung. Soweit in §§ 3, 5 Ziffer 12 SchulG Thüringen eine Anzeigepflicht geregelt wird, ist diese inhaltlich auf die Genehmigungsvoraussetzungen und auf den Zeitpunkt nach Erteilung der Genehmigung beschränkt.

Es lässt sich für freie Schulen, die nach Ablauf der 3-jährigen Wartefrist ihren regulären Schulbetrieb dauerhaft genehmigt aufgenommen haben, nicht nachvollziehen warum ohne jeden Anlass:

Zif.1 jeder Wechsel der vertretungsberechtigten Personen beim Träger,

Zif. 4 jede wesentliche Änderung des pädagogischen Konzepts,

Zif. 11 jede wesentliche Änderung der Schuleinrichtung,

Zif. 12 jede Änderung eines Bildungsgang,

Zif. 13 jede Änderung der Schulgeldregelung und

Zif. 14 Umstände, die zu einer Beeinträchtigung des Schulangebots oder den Erfordernissen eines differenzierenden Unterrichts führen können,

erneut genehmigungsrelevant sein sollen!

Der Gesetzentwurf enthält keinerlei Regelung, wie mit Verstößen gegen die Anzeigepflicht umzugehen ist. Eine Beratung oder Unterstützung ist nach § 120a NSchG für Schulen in freier Trägerschaft nicht vorgesehen. Als einzige gesetzlich vorgesehene Maßnahme sieht § 147 Abs. 1 NSchG die Rücknahme der Schulgenehmigung nach einem ergebnislosen Mängelbeseitigungsverfahren vor. Hier sollte im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nachgebessert werden, um den Vorwurf zu vermeiden, dass eine Art Gängelung der freien Schulen beabsichtigt sein könnte.

Für das Bestimmtheitsgebot fehlt die grundgesetzlich vorgesehene Differenzierung zwischen rechts- und schulfachlicher Aufsicht, wenn „jede Änderung“ oder „Umstände“ allgemein anzeigepflichtig sein sollen, ohne Bezug zu den Genehmigungsvoraussetzungen des NSchG. Für den unbestimmten Rechtsbegriff „wesentliche Änderung“ in § 146 NSchG a.F. hat das Schrifttum bereits darauf hingewiesen, dass eine nähere Erläuterung des Gesetzgebers dazu fehlt. (vgl. Brockmann in J. Brockmann/K.-U. Littmann/T. Schippmann (Hrsg), Niedersächsisches Schulgesetz, Kommentar § 146, 3.)

Da der Begriff für weitere Anzeigepflichten sozusagen „geklont“ wird, haben die Verantwortlichen der Schulträger zu den Nummern 3, 4 und 11 allein die juristische Begriffsklärung vorzunehmen und zu entscheiden, ob eine wesentliche Änderung vorliegt.

**Zu Ziffer 5** ist darauf hinzuweisen, dass der Landesschulbehörde die wesentlichen Daten dazu jährlich aktualisiert vorliegen:

- für die Finanzhilfeabrechnung ist zur Errechnung des Erhöhungsbetrages nach § 150 Abs. 8 NSchG (Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen) die Höhe der Gehälter aller Lehrkräften namentlich benannt, nachzuweisen;
- in der jährlichen IZN-Statistik sind alle eingesetzten Lehrkräfte mit Qualifikation, Fächern und Unterrichtseinsatz in den jeweiligen Schulstufen anzugeben.

**Zu Ziffer 7** sei der Hinweis erlaubt, dass

- Schulträger, soweit sie gemeinnützig sind, bereits jetzt Finanzhilfe nur erhalten, wenn sie den entsprechenden Freistellungsbescheid des zuständigen Finanzamtes vorlegen,
- sich hinsichtlich des Erzielens oder Erstrebens von erwerbswirtschaftlichem Gewinn die Frage stellt, ob tatsächlich davon ausgegangen wird, dass selbst Schulträger, die unrechtmäßig dagegen verstoßen, Tatsachen mitteilen werden, die zum Erlöschen ihres Anspruchs auf Finanzhilfe nach § 149 Abs. 4 NSchG führen?

Nach der Kritik an der Wahrnehmung der Schulaufsicht über Schulen in freier Trägerschaft in der Vergangenheit, hat die Landesarbeitsgemeinschaft der freien Waldorfschulen ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, um die Frage zu klären zu lassen, welche Grundsätze dafür nach dem Grundgesetz gelten. Das Gutachten wurde dem Niedersächsischen Kultusministerium im Oktober 2016 übergeben.

(Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, Schulaufsicht über Schulen in freier Trägerschaft in Niedersachsen, Hannover, September 2016)

Danach wäre unserer Auffassung nach die Vorschrift des § 167 Abs. 1 NSchG konkreter auszugestalten, um bei begründeten Anlässen eine Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, dass die Schulaufsicht inhaltlich gezielt Berichte und Nachweise anfordern kann, diese auch zeitnah vorgelegt bekommt und eine ausreichend bestimmte Rechtsgrundlage hat, wenn das Schulgelände und Unterrichtsräume (Art 13 GG) betreten und aufgesucht werden müssen.

### **§ 148a – Ersatzschulen besonderer pädagogischer Bedeutung**

Auf die Einführung eines Schulstatus für Schulen besonderer pädagogischer Bedeutung sollte verzichtet werden.

Historisch gesehen ist dieser Begriff in § 149 NSchG eingefügt worden, weil nach dieser Vorschrift nur anerkannte Ersatzschulen finanzhilfeberechtigt waren und damit genehmigte Ersatzschulen, z.B. Waldorfschulen, von der Finanzhilfe in Niedersachsen ausgeschlossen wären, weil sie auf Grund ihrer besonderen Verfasstheit die gesetzlichen Verpflichtungen der Anerkennung (u.a. Noten vergeben und Versetzungen vorzunehmen) aus pädagogischen Gründen grundsätzlich ablehnen.

Kein anderes Bundesland hat bislang die Notwendigkeit gesehen den besonderen Status einer Ersatzschule besonderer pädagogischer Bedeutung zu definieren; lediglich in § 3 Abs. 2 PrivatschulG BaWü erhalten Waldorfschulen diese Bezeichnung, um sie als eine besondere Form der Ersatzschule zu charakterisieren oder Waldorfschulen werden einer Ersatzschule gleichgestellt (§ 3 Abs. 2 SchulG Sachsen).

Eine Notwendigkeit dafür besteht auch nicht, weil in § 144 Abs. 1 NSchG geregelt ist, dass Schulen in freier Trägerschaft gleichwertig sein müssen. Gleichwertigkeit bedeutet, dass freie Schulen nach ihrem genehmigten Konzept, durch die Beschäftigung gleichwertig ausgebildeter Lehrkräfte und einer gleichwertigen Schulausstattung gewährleisten, dass ihre Schülerinnen und Schüler die staatlichen Bildungsabschlüsse erreichen. Das überprüft das Land Niedersachsen jährlich, weil die Abschlussprüfungen regelmäßig unter Aufsicht der Landesschulbehörde abgelegt werden müssen. Es kommt deshalb nicht, wie in § 148a Ziffer 1 vorgesehen darauf an, dass eine freie Schule einer öffentlichen Schule irgendwie entspricht, weil sie zumindest gleichwertig ist. Die Privatschulfreiheit in Art. 7 Abs. 4 GG sieht in der Vielfalt der unterschiedlichen Bildungskonzepte eine positive Konkurrenz zwischen öffentlichem und privatem Bildungswesen, die die Entwicklung fördert.

Es ist deshalb auch nicht mit dem Freiheitsrecht aus Art. 7 Abs. 4 GG vereinbar, wenn in § 148a Ziffer 2 die Verpflichtung geregelt wird, dass sich Ersatzschulen besonderer pädagogischer Bedeutung von gleichartigen Schulen unterscheiden müssen. Bei der konzeptionellen Ausgestaltung des Weges zu den Bildungsabschlüssen soll gerade größtmögliche pädagogische Freiheit gewährleistet sein, um durch eine Bildungsvielfalt und eine Vielzahl unterschiedlicher Angebote das Bildungswesen weiterzuentwickeln. Bedingung der Freiheit ist aber, dass die Schülerinnen und Schüler gleichwertig auf Bildungsabschlüsse vorbereitet werden.

Aus diesem Grund erübrigt sich die geplante Regelung in § 148a Abs. 2, wonach Ersatzschulen besonderer pädagogischer Bedeutung verpflichtet werden sollen, die jeweiligen öffentlichen Abschlüsse abzunehmen. Im Rahmen der Genehmigung einer Schule ist gerade diese Gleichwertigkeit nach §§ 144, 145 NSchG zu prüfen, bevor nach Ablauf der 3-jährigen Wartefrist Finanzhilfe gewährt ist.

Die gerade vorstehend beschriebene pädagogische Freiheit aus Art 7 Abs. 4 GG wird durch § 148a Ziffer 3 weiter unzulässig eingeschränkt. Für Schulgründungen sieht Art. 7 Abs. 4 GG keine Einschränkungen dergestalt vor, dass die Schulkonzepte das Schulangebot bereichern und der Entwicklung des Schulsystems zugutekommen müssen, ausgenommen bei Grundschulen das öffentliche Interesse – Art. 7 Abs. 5 GG. Darüber hinaus geben diese unbestimmten Rechtsbegriffe einen so großen Interpretationsspielraum, dass sie schwerlich mit dem Bestimmtheitsgebot in Einklang zu bringen sind.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer kritischen Überlegungen bei den Beratungen des Gesetzentwurfs und stehen für Rückfragen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Michael Kropp  
(Vorsitzender)



Gabriele Joachimmeyer  
(Geschäftsführerin)