

Autonomie der Schulen in freier Trägerschaft

Rechte und Pflichten der Ordensschulträger

Im Workshop am 17. Juni 2008 in Vallendar ging es mir beim obigen Thema auch um einen Erfahrungsaustausch und eine gemeinsame Suche nach Lösungen bei Konfliktfällen. Der sehr lebhafteste Austausch hat stattgefunden, kann aber aus Diskretionsgründen nach Absprache mit den Teilnehmern nicht dokumentiert werden. In meinen Ausführungen beziehe ich mich auf einschlägige Arbeiten der Juristen Prof. Dr. Raimund Wimmer und Dr. Gernot Fritz, welche den Arbeitskreis Katholischer Schulen bei der Deutschen Bischofskonferenz (AKS) in Schulrechtsfragen beraten haben bzw. beraten.

In den einzelnen Bundesländern sind die Privatschulgesetze so unterschiedlich, dass ich versuche, die Autonomie der Einzelschule mit Hilfe des Grundgesetzes Art. 7 Abs. 4 und 5 zu begründen, weil darin die Eckpunkte der Privatschulfreiheit markiert werden:

- ◇ „Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet.
- ◇ Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen.
- ◇ Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird.
- ◇ Die Genehmigung ist zu versagen, wenn

die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.“

Zum tieferen Verständnis dieses Artikels seien folgende Zitate erlaubt: Die Eckpunkte der Privatschulfreiheit „dürfen auch durch den Landesgesetzgeber nicht eingeschränkt werden – geschweige denn durch die Exekutive. Darüber hinaus verpflichtet das grundgesetzliche Rechtsstaats- und Demokratieprinzip den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen des Schulwesens selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche, bei denen Eingriffe im Grundrecht zu gegenwärtigen sind. Dort gilt der Vorbehalt des Gesetzes. Auch wo die Exekutive dann mittels Verordnungen tätig wird, bedarf es zuvor einer gesetzlichen Ermächtigung, die Inhalt, Zweck und Ausmaß festlegt. In Bezug auf die Privatschulen ist stets zu prüfen, ob sich eine schulgesetzliche Regelung des Landes unter Berücksichtigung der Autonomie überhaupt auf Schulen privater Träger erstreckt. Bei Rechtsverordnungen stellt sich diese Frage sowohl mit Blick auf das zu ermächtigende Gesetz als auch hinsichtlich der hierfür gestützten Verordnung“. (Fritz, S. 159)

Nach Wimmer versteht das Bundesverfassungsgericht (BVerfG E 75,40,62) die im Grundgesetz garantierte Privatschulfreiheit so: „Sie diene der freien Entfaltung der Persönlichkeit, der Religions- und Gewissensfreiheit, der Verwirklichung des Elternrechts. Sie sei ein Korrelat zur religiösen und welt-

D
anschaulichen Neutralität des Staates. Sie realisiere die Offenheit der Gesellschaft für eine Vielfalt von Bildungs- und Erziehungszielen, und sie sei es, die das Bedürfnis der Bürger befriedige, in der ihnen zeitgemäßen Form die eigene Persönlichkeit und die ihrer Kinder zu entfalten.“ (Wimmer, S.3)

Das Grundgesetz erwähnt nicht nur die Gründungsfreiheit, sondern garantiert die Privatschule dauerhaft als Institution und damit auch ihre Autonomie.

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen

- ◇ öffentlichen und
- ◇ privaten Schulen, die beide dem jeweiligen Landesgesetz unterstehen.

Nur für öffentliche Schulen gilt das allgemeine Schulrecht uneingeschränkt, und sie können keine grundsätzlich garantierte Autonomie beanspruchen. Sie gehören zum staatlich verantworteten Schulwesen. Ihre Träger sind öffentlich-rechtliche Körperschaften, wozu der Staat oder die Kommunen zählen.

Für die Privatschulen gilt das Privatschulgesetz. Wenn Kirchen und Klöster den Status öffentlich-rechtlicher Körperschaften haben, gilt trotzdem für sie das Privatschulgesetz, weil sie nicht Teil des staatlich organisierten Schulwesens sind. Ihr Vorteil ist, wegen der damit verbundenen Personalhoheit Lehrer z.B. im Kirchendienst anstellen zu können und ihnen einen beamtenähnlichen Status zu verleihen.

Privatschulen dürfen einen eigenverantwortlichen Unterricht erteilen. Der Freiraum der Privatschulen bezieht sich insbesondere auf die

- ◇ Erziehungsziele,
- ◇ Lehrmethode und Lehrinhalte,
- ◇ Auswahl der Lehrer und Schüler,
- ◇ weltanschauliche Grundlagen.

Wenn eine Privatschule genehmigt ist, so gelten die oben genannten Bestimmungen des Grundgesetzes abschließend und können durch landesgesetzliche Bestimmungen

konkretisiert, nicht aber substantiell verändert werden. „Die Bundesländer dürfen keine ihnen sinnvoll oder notwendig erscheinenden Verschärfungen der Genehmigungsvoraussetzungen vornehmen – auch nicht durch Gesetz.“ (Fritz, S.159)

Für staatlich anerkannte Privatschulen gelten allerdings Bedingungen, die über die Genehmigungsvoraussetzungen hinausgehen. Dazu gehören z.B. die für entsprechende öffentliche Schulen geltenden Aufnahme- und Versetzungsbedingungen, die Bestimmungen für die gymnasiale Oberstufe und für das Abitur. Diese Bedingungen werden durch ein Landesgesetz geregelt, das auch für staatlich anerkannte Privatschulen gilt. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass ein Landesgesetz, das sich ausdrücklich auf Schulen in freier Trägerschaft bezieht, auch zu beachten ist, andernfalls bleibt nur, eine verfassungsrechtliche Klage anzustrengen. In der Praxis zeigt sich häufig, dass die Beamten der Bezirksregierungen zuerst vom ihnen geläufigen staatlichen Schulrecht ausgehen und das Privatschulgesetz aus Routine oder Unkenntnis nicht beachten. Schulträger sollten das nicht widerstandslos hinnehmen und sich einfach dazu äußern.

Da nach dem Grundgesetz die Privatschulen dem jeweiligen Landesgesetz und der staatlichen Schulaufsicht unterworfen sind, kann es zu Grenzüberschreitungen kommen, wenn nicht beachtet wird, dass für private Schulen eine reine Rechtsaufsicht gegenüber dem Schulträger besteht und keine Fachaufsicht im üblichen Sinne. Diese Rechtsaufsicht hat lediglich zu überprüfen, ob die Anerkennungs- und Genehmigungsvoraussetzungen noch gegeben sind. Wenn, wie z.B. in Rheinland-Pfalz, Landesbeamte einer privaten Schule zugewiesen oder befördert werden, ist der Schulträger ins Benehmen zu setzen.

Sind weniger Lehrer zu bekommen, werden diese häufig durch den Staat von unseren Schulen abgeworben. Jungen und guten Lehrern und solchen mit sog. Mangelfächern bie-

tet der Staat in diesen Fällen Beamtenstellen an, ohne den Schulträger zuvor zu kontaktieren. Oft genug wird ihnen auch noch gesagt, sie bekämen nicht mehr die Chance der Verbeamtung, wenn sie die angebotene Stelle nicht annehmen würden. Bei diesem unzulässigem Verhalten der Bezirksregierungen sollte sich der Schulträger sofort „einmischen“.

Es ist mit den Bezirksregierungen der Länder ausgemacht, dass sie Bewerbungen von Lehrern aus einem anderen Bundesland nur annehmen können, wenn eine Freistellungserklärung des Schulträgers vorliegt, die durchaus eine Befristung der Gültigkeit enthalten kann.

Folgende Grenzüberschreitungen sind möglich:

- ◇ Schulleiterbesetzung
- ◇ Besetzung von Funktionsstellen
- ◇ Beförderungen ohne Einverständniserklärung des Schulträgers
- ◇ Informationen von Ministerien und Bezirksregierungen direkt an die Schulen und nicht an die Schulträger
- ◇ Anforderung statistischer Daten ohne Einwilligung des Trägers.

Die Besetzung der Schulleiterstelle gehört zum Kernbereich der Zuständigkeit des Schulträgers einer privaten Schule und darf auf keinen Fall aus der Hand gegeben werden. Außerdem gehören die Auswahl der Lehrer und ihre Beförderung zu diesem Bereich. Auch bei Beförderungen und der Vergabe von Funktionsstellen an zugewiesene Landesbeamte hat der Träger ein gewichtiges Wort mitzureden. Unmittelbare Einwirkungsmöglichkeiten in den Kernbereich der privaten Schulen, wozu natürlich ebenfalls die Schülerauswahl und die Lehrmethoden und Lehrinhalte gehören, haben die Referenten der Bezirksregierungen nicht.

Ein neues Problem ergibt sich durch die häufige Abfrage statistischer Daten, weil auch da der Schulträger nicht zuvor gefragt wird und deshalb nicht prüfen kann, ob die Übermittlung dieser Daten mit dem kirchlichen Da-

tenschutz vereinbar ist und wie die Bistümer sich verhalten. Bei allen Informationswünschen durch den Staat ist zuerst die Frage der Legitimation zu stellen.

Ganz brisant werden die Fragen der Autonomie bei den geplanten und schon durchgeführten Schulinspektionen, Evaluationen, Vergleichsarbeiten, Qualitätserhebungen und Rankingbestrebungen.

Einzelschulen sind in der Regel mit der Durchführung und Entwicklung eigener Qualitätskontrollen überfordert und warten darauf, in die diesbezüglichen Gespräche der bischöflichen Schulabteilungen einbezogen zu werden, weil diese ja auch über die Katholischen Büros mit der politischen Ebene Absprachen treffen.

Eine Arbeitsgruppe des Arbeitskreises katholischer Schulen in freier Trägerschaft (AKS) erarbeitet momentan Qualitätskriterien, die Grundlage für Maßnahmen interner und externer Evaluation katholischer Schulen sein können.

Künftig wird es darum gehen, dass Schulträger, Schulabteilungsleiter oder deren Vertreter in den Katholischen Büros regelmäßigen Austausch pflegen, vor allem dann, wenn Routinegespräche mit der Regierung anstehen, bei denen keine Vertreter der Ordenschulträger einbezogen werden. Erst in diesen gemeinsamen Gesprächen wird deutlich, wie unterschiedlich die Interessen der „Großen und Kleinen“ Träger (Bistümer bzw. Orden) sein können. Was dort als Vorteil gesehen wird, ist vielleicht für den kleinen Träger ein Dilemma. Als Beispiel nenne ich die Kapitalisierung angebotener Planstellen, auf die kleine Träger besonders deshalb angewiesen sind, weil sie keine beamtenähnliche Stelle anbieten können, wenn es nicht wie in Nordrhein-Westfalen eine Privatschulregelung gibt, die den genannten Status vorsieht.

Das Grundgesetz garantiert nicht nur Rechte, sondern es beinhaltet eine Verpflichtung des Staates, private Ersatzschulen neben dem

öffentlichen Schulwesen zu fördern und ihren Bestand zu schützen. Genau da beginnt die Problematik, die Wimmer erörtert, und die ich hier zitieren möchte. „Die Frage eines generellen Anspruchs auf öffentliche Finanzhilfe, ableitbar aus dem Grundgesetz, ist jahrzehntelang in Rechtsprechung und Literatur erörtert und unterschiedlich behandelt worden. Das Bundesverfassungsgericht hat erstmals 1966 einen Anspruch aus Art.7 Abs. 4 GG abgeleitet. Dieser ist aber in vielem weiterhin umstritten geblieben. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht diese Diskussion 1987 mit der Feststellung beendet, den Ersatzschulen stehe zwar kein aus Art.7 Abs. 4 GG ableitbarer Anspruch auf Finanzhilfe zu, weil die Vorschrift „textlich unvollständig“ sei. Die Länder hätten aber unter bestimmten Umständen gleichwohl eine verfassungsrechtliche Förderpflicht gegenüber den Ersatzschulen. Diese Pflicht umfasse ein Maß an Förderung, das erforderlich sei, um die Genehmigungsvoraussetzungen aufrecht zu erhalten. Darüber hinaus stehe es den Landesgesetzen frei, weitere Hilfen zu gewähren. (...) 1997 ist das Gericht, nicht zuletzt unter dem Eindruck schwindender öffentlicher Finanzmittel, ein Stück zurückgerudert. Der Staat sei nur verpflichtet, einen Beitrag bis zur Höhe des Existenzminimums der Institution Ersatzschulwesen zu leisten, wobei selbstverständlich sei, dass jeder Ersatzschulträger eine angemessene Eigenleistung erbringen müsste. Der Staat dürfe erwarten, dass die Schulträger ihrem Interesse an der Verwirklichung eigener Ziele und Vorstellungen im schulischen Bereich eigenes finanzielles Engagement folgen ließen. (...) In einer Entscheidung vom 23.11.2004 schließlich fährt das Bundesverfassungsgericht die staatliche Finanzierungspflicht ein weiteres Stück zurück: Es sei mit dem Grundgesetz grundsätzlich vereinbar, bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe, die die Länder privaten Ersatzschulen gewährten, nur diejenigen Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen, die ihre Wohnung oder ihren

Wohnsitz im Sitzland der Ersatzschule haben (Landeskinderklausel).“ (Wimmer, S. 16/17)

Natürlich schränkt die Abhängigkeit von öffentlichen Finanzzuwendungen unseren Freiraum ein. Deshalb ist es unabdingbar, mit den Ministerien zu sprechen und vor allem zu versuchen, die Situation kleiner Schulträger durch Fakten zu belegen und damit ins Bewusstsein der Landesgesetzgebern zu bringen. Gleiches gilt für die Gespräche mit den Generalvikariaten und der einzelnen Ersatzschulträger eines Bundeslandes und oder einer Diözese.

Die Landesarbeitsgemeinschaften und die Arbeitsgemeinschaften Freier Schulen AGFS können dabei sehr hilfreich sein, weil darin Vertreter der Kirchen, der Walldorfschulen, der Diakonie, des Verbandes der Freien Schulen (VDP) und der Orden vertreten sind

Wenn es im zitierten Grundgesetz heißt, dass die wissenschaftliche Ausbildung der Lehrkräfte nicht hinter der an öffentlichen Schulen zurückstehen darf, so versteht man unter dieser Genehmigungsvoraussetzung das Gleichwertigkeitsprinzip. Gleichwertigkeit meint nicht Gleichheit mit öffentlichen Schulen. Die Gleichwertigkeit verlangt allerdings Mindeststandards und eröffnet Freiräume für die privaten Schulen. Von den Ersatzschulen wird allerdings verlangt, dass sie in ihren Bildungs- und Erziehungszielen sowie im Standard der Wissensvermittlung nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen, weil sie sonst keine Ersatzschulen wären, in denen Schülerinnen und Schüler ihrer Schulpflicht genügen können. „Die Schüler müssen am Ende der betreffenden Schule diejenigen Bildungs- und Erziehungsziele erreichen, die das Landesrecht für vergleichbare öffentliche Schulen vorgibt.“ (Wimmer, S.4) Das Bundesverfassungsgericht hat erst im Jahre 2000 (BVerwGE,112,263) für eine Montessorischeule in Bayern bestätigt: „Der Ausbildungs- und Leistungsstand der einzelnen Jahrgangsklassen

klasse am Ende des Schuljahres gehört nicht zu den Lehrzielen, hinsichtlich derer die Ersatzschulen nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen dürfen.“ Gleichwohl sind die Ersatzschulen gut beraten, jederzeit Übergänge in öffentliche Schulen zu gewährleisten und sich Vergleichsarbeiten in gewissem Rahmen nicht zu verschließen, weil schon in Hinblick auf das Zentralabitur derartige Arbeiten eingeübt sein sollten.

In der Regel sollen für die Lehrkräfte an Ersatzschulen gleiche Qualifikationen vorliegen, wie sie die Lehrer an öffentlichen Schulen vorweisen müssen. Aber nach Auslegung von Wimmer (S.4) ist es dem Träger durchaus gestattet, im Einzelfall auch anders qualifizierte Lehrkräfte einzusetzen, die für die betreffende Aufgabe besonders geeignet sind. Dazu gehören z.B. in Fremdsprachen ausländische Lehrer mit einer anderen, aber gleichwertigen Ausbildung.

Lehrerstatus, Mitwirkung von Lehrern, Eltern und Schülern und der Schulvertrag sind wichtige Themen für die privaten Ersatzschulen. Zum Lehrerstatus gehört einerseits die gleichwertige Ausbildung, andererseits die genügend gesicherte wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte, weil diese zu den Genehmigungsvoraussetzungen des Grundgesetzes gehören. Wenn die Refinanzierung der Lehrergehälter nicht genügend gewährleistet ist, gehört das Privatschulgesetz des betreffenden Bundeslandes auf den Prüfstand, und es lohnt sich, darum gemeinsam mit den Bistümern bei den Ministerien vorstellig zu werden.

Lösungen gibt es nur bei großer Gemeinsamkeit und Transparenz in der Darstellung der Probleme. Zum Selbstverständnis der Katholischen Privatschulen gehört es, eng mit Lehrern, Eltern und Schülern zusammenarbeiten. Besonders die Eltern sind wichtige Partner in unserer Bildungs- und Erziehungsarbeit. Deshalb haben die Schulen eine Mitwirkungsordnung, die keineswegs die des Staates sein muss.

Wenn die privaten Schulen die Beschulung von Schülern vornehmen, die diese Schulen freiwillig besuchen, so ist der Schulvertrag ein wichtiger Bestandteil des Schulverhältnisses. Darin ist klar zu regeln, welche Rechte und Pflichten bestehen, etwa, dass die Teilnahme am Religionsunterricht verbindlich ist und bleibt.

Welche Bedeutung diesen Schulverträgen beigemessen wird, zeigt ein Urteil des Bundesgerichtshofes vom 17. Januar 2008 (III ZR 743), das die Rechte des Privatschulträgers im Verhältnis zu den öffentlichen Schulen hervorhebt.

Sr. Veritas Albers OSU ist Oberin und Referentin für die ordenseigenen Schulen. Sie war zuvor Generaloberin und über 30 Jahre im Schuldienst.

LITERATUR

Wimmer, Prof. Dr. Raimund: Mut zum Profil. Freiräume Katholischer Schulen in Rheinland Pfalz, Hrsg.: Hauptabteilung Schule/Hochschule des Bischöflichen Generalvikariates Trier, 2005.

Fritz, Dr. Gernot : Wie frei sind die freien Schulen? in: engagement / Zeitschrift für Erziehung und Schule, Heft 2 / 2005 Verlag Aschendorff.

Wächter, PD Dr. Jörg-Dieter: Die Freiheit freier Schulen, in: engagement/ Zeitschrift für Erziehung und Schule , Heft 2 / 2005 Verlag Aschendorff.

Langendörfer S.J., P. Dr. Hans: Katholische Schulen – mehr Bedarf als Angebot, in: engagement/ Zeitschrift für Erziehung und Schule, Heft 2/ 2005 Verlag Aschendorff.

van Buer, Jürgen/Wagner Cornelia: Qualität von Schule, in: Kritisches Handbuch, Peter Lang, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt 2007.

Rees, W.: Katholische Schule – Notwendige oder überflüssige Wahrnehmung eines Grundrechts, in: engagement / Zeitschrift für Erziehung und Schule, Heft 1-2 / 1996 Verlag Aschendorff.

Gravissimum educationis, in: Rahner /Vorgrimmler: Kleines Konzilskompodium, Herder 1966.