

Katholisches Büro Nordrhein-Westfalen
KOMMISSARIAT DER BISCHÖFE IN NW

Düsseldorf, den 5. Juli 2004

An den
Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herr Ulrich Schmidt, MdL
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



2.5.1. – 714/04 K/la
Aktenzeichen bitte bei Antwort angeben!

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung des Landtags
Nordrhein-Westfalen zum „Schulgesetz“ am Freitag, den 9. Juli 2004, 10.00 Uhr,
Plenarsaal
hier: Stellungnahme des Katholischen Büros NW**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum „Schulgesetz“ danke ich Ihnen.

Die schriftliche Stellungnahme des Katholischen Büros Nordrhein-Westfalen, Kommissariat der Bischöfe in Nordrhein-Westfalen, ist als Anlage beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen

(Prälat Dr. Karl-Heinz Vogt)

Stellungnahme des
Katholischen Büros Nordrhein-Westfalen
zum Gesetzentwurf der Landesregierung
Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
(Schulgesetz NRW - SchG)
Drucksache 13/5394
vom 05. Mai 2004

Das Katholische Büro nimmt auf der Grundlage des vorgelegten Gesetzentwurfs wie folgt Stellung:

A. Allgemeine Anmerkungen :

Mit Schreiben vom 14. Juni 2004 hat der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen zugleich im Namen des Vorsitzenden des Ausschusses für Schule und Weiterbildung zu einer öffentlichen Anhörung zum „Schulgesetz“ am 09. Juli 2004 eingeladen und um eine schriftliche Stellungnahme bis zum 06. Juli 2004 gebeten. Mit Schreiben vom 14. Oktober 2003 hatte das Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen den Entwurf eines Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) gemäß § 16 SchMG mit der Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 19. Dezember 2003 versandt. Das Katholische Büro hat mit Schreiben vom 19. Dezember 2003 Stellung zu dem Entwurf des Ministeriums Stellung genommen. Im nunmehr vorgelegten Gesetzentwurf (Stand 05. Mai 2004) wurden die Anregungen des Katholischen Büros weitestgehend berücksichtigt. Gleichwohl ist an grundsätzlichen Bedenken festzuhalten.

Mit dem vorbezeichneten Entwurf eines Schulgesetzes ist eine Rechtsbereinigung und Deregulierung beabsichtigt. Es soll der Weg zu Entbürokratisierung, Transparenz und Selbständigkeit fortgesetzt werden, wobei sieben bestehende Gesetze und drei Rechtsverordnungen zusammengefasst werden. Die durch das Schulrechtsänderungsgesetz 2003 eingeleiteten Änderungen sollen durch das Schulgesetz weitgehend unverändert übernommen werden. Insbesondere sollen die „ersten entwicklungsoffenen Regelungen zur offenen Ganztagsgrundschule“ gegebenenfalls durch weitere notwendige Regelungen ergänzt werden, um „diese Reform des schulischen Bildungssystems gesetzlich zu verankern“. Dabei

- 2 -

ist allerdings zu beachten, dass trotz der noch laufenden Erprobung der „offenen Ganztagschule im Primarbereich“ bereits jetzt die gesetzliche Beschränkung der offenen Ganztagschule auf den Primarbereich aufgegeben wurde.

Das „Abitur nach 12 Jahren als Regelfall“, die Rechtsgrundlagen für „teilzentrale Abschlussprüfungen in der Sekundarstufe I“ und „landeseinheitliche Aufgaben für den schriftlichen Teil des Abiturs“ sollen ab dem Schuljahr 2006/2007 eingeführt werden. Neue Rechtsgrundlagen soll das Gesetz aber auch in den Bereichen der Modernisierungen der Ersatzschulfinanzierung sowie der Novellierung der sonderpädagogischen Förderung vorsehen. Die rechtlichen Möglichkeiten der Schulträger, ihr Schulangebot flexibel und ortsnah zu gestalten, sollen erweitert werden.

Die für eine umfassende Reform der Schulaufsicht erforderlichen Regelungen sollen erst nach dem für Mitte 2004 vorgesehenen Abschluss der Überprüfung aller staatlichen Aufgaben und der Klärung der Fragen zur Neugliederung der staatlichen Mittelinstanz erfolgen.

B. Zu den Vorschriften des Entwurfs im einzelnen :

Die Wahrung der getrennten Konfessionalitäten im Religionsunterricht scheint in weiten Bereichen nicht ausreichend berücksichtigt. Wir gehen insoweit jedoch von einer verfassungsrechtlich geschützten Rechtsmaterie aus.

„Erste entwicklungsoffene Regelungen zur offenen Ganztagsgrundschule“ sind mit dem Schulrechtsänderungsgesetz 2003 getroffen worden. Mit dem Start der offenen Ganztagsgrundschule zum Schuljahr 2003/2004 soll sich in der Praxis erweisen, ob „weitere Regelungen notwendig sind, um diese Reform des schulischen Bildungssystems gesetzlich zu verankern“. Die unkritische Übernahme dieser „Reform des schulischen Bildungssystems“ in den Entwurf eines Schulgesetzes begegnet jedoch erheblichen, auch verfassungsrechtlichen Bedenken. Die wesentlichen Regelungen zur Offenen Ganztagschule muss der parlamentarische Gesetzgeber treffen. Dies ist aber bisher nicht geschehen und wohl auch

durch das Schulgesetz nicht beabsichtigt. Konnte angesichts der „ersten entwicklungsoffenen Regelungen zur offenen Ganztagsgrundschule“ im Schulrechtsänderungsgesetz 2003 verfassungsrechtlichen Bedenken noch mit dem Vorbehalt der Erprobung begegnet werden, so hat sich die offene Ganztagschule im vorliegenden Entwurf aber bereits zur „Reform des schulischen Bildungssystems“ entwickelt. Dies begegnet insbesondere im Hinblick auf die Ausweitung über die Primarstufe hinaus und der damit untergesetzlich einhergehenden Einstellung der landesseitigen Fördermittel beispielsweise für den Hort erheblichen Bedenken.

Die Einführung einer (Teil-)Pauschalierung im Bereich der Finanzierung von Ersatzschulen ist Gegenstand langwieriger Verhandlungen zwischen dem Ministerium und den Trägern freier Schulen gewesen. Die dabei erzielten Kompromisse finden sich weitgehend zwar nun in den vorliegenden §§ 105 ff. des Entwurfs wieder. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob der Erwartung der Träger freier Schulen, dass die Pauschalierung nicht zu einer Existenzgefährdung von Ersatzschulen führen darf und dass deshalb der finanzielle Status quo der Landeszuschüsse gesichert bleiben muss, tatsächlich entsprochen wird. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken weiterhin bestehen. Außerdem scheint das Prinzip der Minimierung der Ersatzschulförderung weiter aufrecht erhalten zu werden.

Nach der besonderen Verfassungslage in Nordrhein-Westfalen wird eine Feststellung, welche Zuschüsse für die Ersatzschulen für die Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlich sind, nicht im Wege der pauschalen Festsetzung der Ansprüche sondern nur unter Berücksichtigung der jeweils einzelnen Anforderungen, Bedürfnisse und Leistungsfähigkeiten der jeweiligen Ersatzschulen möglich sein. Damit dürfte, wie schon bei den Verfassungsberatungen abgewogen wurde, nur das Defizitdeckungsverfahren zu einer sachgerechten Ersatzschulfinanzierung nach den Anforderungen der Landesverfassung führen können. Danach kann allenfalls zu Einzelbereichen innerhalb des Defizitdeckungssystems eine Pauschalierung von besonderen Ausgabengruppen verfassungsrechtlich unbedenklich sein, wenn die gesetzlich (auf keinen Fall untergesetzlich) festgesetzten Pauschalen weder Fest- noch Höchstbeträge verbindlich machen, also dem einzelnen Ersatzschulträger für seine einzelnen Schulen der Nachweis höherer sachbezogener Ausgaben offen bleibt. Ein Finanzierungsgesetz, das nicht nur eine Gleichwertigkeit, sondern eine Gleichartigkeit der

- 4 -

Ersatzschulen mit den öffentlichen Schulen voraussetzt, dürfte verfassungsrechtlich nicht zulässig sein. Eine Generalpauschalierung mit für alle Schulen oder auch nur für alle Schulformen einheitlichen Zuschusssätzen wäre verfassungswidrig. Unbedenklich ist dagegen der Vorschlag, zur Verwaltungsvereinfachung das behördliche Prüfungsverfahren zu straffen und z. B. die Bearbeitung aller Fragen der Versorgung von Planstelleninhabern dem Landesamt für Besoldung und Versorgung zu übertragen. Dazu bedarf es jedoch keiner umfassenden Novellierung der Ersatzschulfinanzierung.

Aus Sicht von Trägern freier Schulen ist insbesondere erforderlich, dass die Bewirtschaftungspauschale (§ 108 Abs. 2 des Entwurfs) konkret im Gesetz beziffert wird. Außerdem ist auf einer Besitzstandswahrungsklausel (vgl. Ausführungen zu § 115 Abs. 3 des Entwurfs) zu bestehen. Die Dynamisierung der Grundpauschale und der Bewirtschaftungspauschale sind ebenfalls aus Gründen der Planungssicherheit und des Vertrauensschutzes heraus, anders als in § 108 Abs. 4 geschehen, nicht erst nach jeweils drei Jahren der Kostenentwicklung anzupassen. Auch bei der Verwendung von Überschüssen kann der Träger einer freien Schule aus Gründen der Planungssicherheit und des Vertrauensschutzes heraus nicht auf die „Maßgaben der Rechtsverordnung“ (§ 113 Abs. 4 des Entwurfs) verwiesen werden. Hinsichtlich des „Erprobungsversuchs Personalkostenpauschale“ (§ 115 Abs. 2 des Entwurfs) bedarf es ebenfalls einer genaueren Festlegung im Gesetz.

Zu § 2 Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule

In § 2 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs wird Bezug auf „Artikel 7 der Landesverfassung“ genommen. Eine Zitierung des Art. 7 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen erscheint jedoch erforderlich, da die dort „verankerten allgemeinen Bildungs- und Erziehungsziele“ kaum noch bekannt sind. Insbesondere ein Zitat des Art. 7 Abs. 1 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen erscheint angebracht, wonach Ehrfurcht vor Gott, Achtung vor der Würde des Menschen und Bereitschaft zum sozialen Handeln zu wecken, vornehmstes Ziel der Erziehung ist.

Nach § 2 Abs. 4 Nr. 4 und Abs. 5 des Entwurfs ist von Toleranz und Verständnis bzw. Offenheit gegenüber unterschiedlichen religiösen, weltanschaulichen und politischen Überzeugungen bzw. Wertvorstellungen die Rede. Auch wenn es wohl als selbstverständlich vorausgesetzt wird, dass diese Toleranz sich nur auf solche Haltungen bezieht, die der freiheitlich demokratischen Grundordnung entsprechen, kann eine ausdrückliche Herausstellung hilfreich sein.

Gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 5 des Entwurfs sollen die Schülerinnen und Schüler lernen, die grundlegenden Normen des Grundgesetzes und der Landesverfassung zu verstehen und für die Demokratie einzutreten. Es dürften aber die Worte „freiheitlich demokratische Grundordnung“ eher dem entsprechen, was mit dem Wort „Demokratie“ nur unzureichend präzisiert ist.

Nach § 2 Abs. 5 wahrt die Schule Offenheit und Toleranz gegenüber den unterschiedlichen religiösen, weltanschaulichen und politischen Überzeugungen und Wertvorstellungen. Sie achtet den Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

Um Missverständnisse zu vermeiden erscheint es zweckdienlich den Begriff „unparteilich“ in § 2 Abs. 6 Satz 2 des Entwurfs durch die Worte „unter Beachtung der im Grundgesetz und der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen verankerten Rechte und Pflichten“ zu ersetzen.

Zu § 3 Selbständigkeit, Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung

Gemäß § 3 des Entwurfs gestaltet die Schule den Unterricht, die Erziehung und das Schulleben im Rahmen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in eigener Verantwortung. Sie verwaltet und organisiert ihre inneren Angelegenheiten selbständig und erstellt ein Schulprogramm, über das die Schulkonferenz beschließt. Für die Schulen in freier Trägerschaft kann diese Bestimmung allerdings nur begrenzte Wirkung entfalten, da die dortigen Aufgabenstellungen zunächst Sache des Schulträgers sind. Wir gehen davon aus, dass die Verwaltung und Organisation der inneren Angelegenheiten einer Schule sowie die Erstellung gleichwertiger Richtlinien, Lehrpläne, Bildungsstandards und weiterer Unterrichtsvorgaben weiterhin Sache des freien Schulträgers ist. Ein Hinweis auf den konfessionellen Religionsunterricht durch Verweis auf § 31 erscheint wegen der verfassungsrechtlichen Verankerung bereits hier sinnvoll.

Zu § 4 Zusammenarbeit von Schulen

Gemäß § 4 Abs. 1 des Entwurfs sollen Schulen pädagogisch und organisatorisch zusammenarbeiten, wobei dies auch die Zusammenarbeit mit Schulen freier Träger einschlieÙe. Da in der Vergangenheit von Schulleitungen öffentlicher Schulen entsprechende Formulierungen im Schulfähigkeitsprofil und der Bildungsvereinbarung im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder missverstanden wurden, regen wir insoweit an, den Zusatz „wenn der freie Träger zustimmt“ aufzunehmen.

Die Einvernehmensherstellung mit dem Schulträger entsprechend § 4 Abs. 5 des Entwurfs nur auf den Fall zu beschränken, in dem zusätzliche Kosten entstehen, dürfte in die Autonomie der freien Träger in unzulässiger Weise eingreifen. Insoweit wird unnötig erhebliches Konfliktpotential aufgebaut.

Zu § 8 Unterrichtszeit, Unterrichtsformen

Wir gehen davon aus, dass § 8 des Entwurfs nicht für die Schulen in freier Trägerschaft gilt, da es dem Schulträger obliegt entsprechende Regelungen zu Unterrichtszeit und Unterrichtsformen zu treffen. Andernfalls dürfte wiederum in die Autonomie der freien Träger in unzulässiger Weise eingegriffen werden. Insoweit sollte nicht unnötig erhebliches Konfliktpotential aufgebaut werden.

Zu § 9 Ganztagschule

Abs. 2 des Entwurfs weist ausdrücklich darauf hin, dass an Schulen außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote eingerichtet werden können, die der besonderen Förderung der Schülerinnen und Schüler dienen. Eine pflichtige Ganztagschule begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, da die Abwehrdimension der Kindes- und Elternrechte nur bei tatsächlicher Freiwilligkeit nicht berührt wird.

In § 9 Abs. 3 des Entwurfs findet sich eine Legaldefinition der „Offenen Ganztagschule“. Danach kann der Schulträger mit Trägern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe und anderen Einrichtungen, die Bildung und Erziehung fördern, eine weitergehende Zusammenarbeit vereinbaren, um außerunterrichtliche Angebote vorzuhalten. Insoweit bestehen allerdings bereits deshalb Bedenken, da die bundesrechtliche Verpflichtung aus § 24 SGB VIII nicht in „Tageseinrichtungen“, sondern in Schulen erfüllt werden soll, die eindeutig

keine „anderen Einrichtungen“ im Sinne des § 22 Abs. 1 SGB VIII sind. Auch ist nicht zu erkennen, dass die Offene Ganztagsgrundschule den Anforderungen des SGB VIII in jeder Hinsicht entspricht. Die Konzeption der Offenen Ganztagsgrundschule ist darauf angelegt, dass sowohl öffentliche als auch freie Träger der Jugendhilfe ihre Angebote für Grundschüler (Horte, Schulkinderhäuser) einstellen und gegebenenfalls in die „Durchführung“ der außerunterrichtlichen Angebote der Offenen Ganztagsgrundschule einbezogen werden. Je weiter allerdings die Integration von Unterricht und außerunterrichtlichen Angeboten fortschreitet, d.h. je weiter beide Angebote durch ein gemeinsames pädagogisches Konzept geprägt sind und wechselseitig aufeinander bezogen werden, desto problematischer wird die Differenzierung zwischen unentgeltlichem Unterricht und kostenpflichtigen Angeboten, zumal dann, wenn im Zuge der „besseren Rhythmisierung des Schultages“ beide Angebote nicht länger zeitlich in großen Blöcken getrennt werden, sondern sich täglich mehrfach abwechseln.

Zu § 11 Grundschule

Nach Abs. 1 vermittelt die Grundschule grundlegende Fähigkeiten, Kenntnisse und Fertigkeiten und führt zu den systematischen Formen des Lernens. Hier fehlen Begriffe wie „Werthaltungen“ und „soziales Verständnis“ u.ä.

Gemäß Abs. 2 werden die Klassen 1 und 2 als flexible Schuleingangsphase geführt, in der die Schülerinnen und Schüler in ein bis zu drei Jahren jahrgangsübergreifend in Gruppen unterrichtet werden sollen. Insoweit ist sicherzustellen, dass der Religionsunterricht entsprechend den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen und § 31 des Entwurfs grundsätzlich nach Konfessionen getrennt stattfindet. Wir empfehlen hier die Ergänzung „§ 31 Abs. 1 dieses Gesetzes bleibt unberührt.“

Zu § 12 Sekundarstufe I

Nach § 12 Abs. 3 des Entwurfs ist ein teilzentrales Abschlussverfahren vorgesehen. Einerseits ist sicherzustellen, dass die Träger der Ersatzschulen bei den Vorbereitungen der teilzentralen Abschlussverfahren beteiligt werden. Aufgrund von Art. 7 Abs. 4 des Grundgesetzes ist die Ersatzschule bzw. ihr Träger aber andererseits berechtigt, eigene Curricula einzuführen, die denjenigen öffentlicher Schulen gleichwertig sind. Damit dieses Recht nicht faktisch bedeutungslos wird, müssten Ersatzschulträger für ihre Schulen bei von der staatlichen Schulaufsicht genehmigten Curricula eine Befreiung von der zentralen Prüfung beantragen können.

Zu § 14 Hauptschule

Nach § 14 Abs. 2 des Entwurfs wird der Unterricht in der Hauptschule im Klassenverband und Kursen erteilt. Es ist sicherzustellen, dass der Religionsunterricht entsprechend den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen und § 31 des Entwurfs grundsätzlich nach Konfessionen getrennt stattfindet. Auch hier empfehlen wir die Ergänzung „§ 31 Abs. 1 dieses Gesetzes bleibt unberührt.“

Zu § 15 Realschule

Nach § 15 Abs. 2 des Entwurfs wird der Unterricht in der Realschule ebenfalls im Klassenverband und in Kursen erteilt. Es ist sicherzustellen, dass auch hier der Religionsunterricht entsprechend den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen und § 31 des Entwurfs grundsätzlich nach Konfessionen getrennt stattfindet. Wir empfehlen folgende Ergänzung „§ 31 Abs. 1 dieses Gesetzes bleibt unberührt.“

Zu § 16 Gymnasium

Nach § 16 Abs. 2 des Entwurfs wird der Unterricht in der Sekundarstufe I des Gymnasiums im Klassenverband und Kursen als Wahlpflichtunterricht erteilt. Auch hier hat der Religionsunterricht entsprechend den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen und § 31 des Entwurfs grundsätzlich nach Konfessionen getrennt stattzufinden. Wir empfehlen die Ergänzung „§ 31 Abs. 1 dieses Gesetzes bleibt unberührt.“

Zu § 17 Gesamtschule I

Gemäß Abs. 3 wird der Unterricht in der Sekundarstufe I im Klassenverband und in Kursen erteilt, die nach Leistung und Neigung der Schülerinnen und Schüler gebildet werden. Auch insoweit ist sicherzustellen, dass der Religionsunterricht entsprechend den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen und § 31 des Entwurfs grundsätzlich nach Konfessionen getrennt stattfindet. Wir empfehlen die Ergänzung „§ 31 Abs. 1 dieses Gesetzes bleibt unberührt.“

Zu § 18 Gymnasiale Oberstufe

Gemäß § 18 Abs. 5 Satz 2 des Entwurfs werden für den schriftlichen Teil der Abiturprüfung landeseinheitliche Aufgaben gestellt. Hierbei ist zu beachten, dass die Träger der Ersatzschulen an den Vorbereitungen für die landeseinheitlichen Aufgaben im schriftlichen Teil der Abiturprüfungen rechtzeitig beteiligt werden. Aus Art. 7 Abs. 4 des Grundgesetzes ist

- 9 -

die Ersatzschule bzw. ihr Träger aber auch berechtigt, eigene Curricula einzuführen, die denjenigen öffentlicher Schulen gleichwertig sind. Damit dieses Recht nicht faktisch bedeutungslos wird, müssen Ersatzschulträger für ihre Schulen bei von der staatlichen Schulaufsicht genehmigten Curricula eine Befreiung von der Teilnahme an diesen landeseinheitlichen Aufgaben im schriftlichen Teil der Abiturprüfung beantragen können.

Zu § 19 Sonderpädagogische Förderung

Auch im Hinblick auf die Schulpflichtigen, die wegen körperlicher, seelischer oder geistiger Behinderung oder wegen erheblicher Beeinträchtigung des Lernvermögens im Unterricht einer Grundschule oder einer weiterführenden allgemeinen Schule nicht hinreichend gefördert werden können, ist sicherzustellen, dass der Religionsunterricht entsprechend den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen und § 31 des Entwurfs grundsätzlich nach Konfessionen getrennt stattfindet.

Zweifel bestehen allerdings, ob § 19 Abs. 3 des Entwurfs als Ermächtigungsnorm gemäß Art. 70 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen ausreicht.

Zu § 20 Orte der sonderpädagogischen Förderung

Eine Präzisierung der Ausnahmefälle oder die Benennung von Regelbeispielen könnte hier hilfreich sein.

Zu § 26 Schularten

Gemäß Abs. 2 werden die Schülerinnen und Schüler in Gemeinschaftsschulen auf der Grundlage christlicher Bildungs- und Kulturwerte in Offenheit für die christlichen Bekenntnisse und für andere religiöse und weltanschauliche Überzeugungen „gemeinsam“ unterrichtet und erzogen. Diese Formulierung begegnet erheblichen, auch verfassungsrechtlichen Bedenken, da Schülerinnen und Schüler einerseits in Bekenntnisschulen ebenfalls „gemeinsam“ unterrichtet und erzogen werden, andererseits aber auch in Gemeinschaftsschulen sicherzustellen ist, dass der Religionsunterricht entsprechend den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen und § 31 des Entwurfs grundsätzlich nach Konfessionen getrennt stattfindet. Insofern bedarf es einer Ergänzung des Abs. 2 um die Thematik des Religionsunterrichts, beispielsweise durch Verweis auf § 31 des Gesetzentwurfs oder der Streichung des Wortes „gemeinsam“, da dies lediglich zu vermeidbaren Missverständnissen Anlass geben würde. Wir empfehlen die Ergänzung „§ 31 Abs. 1 dieses Gesetzes bleibt unberührt.“

Zu § 29 Unterrichtsvorgaben

In § 29 des Entwurfs bedarf es der Klarstellung, dass die Fachkonferenz Evangelische bzw. Katholische Religionslehre für den konfessionellen Religionsunterricht Unterrichtsvorgaben festlegt.

Zu § 31 Religionsunterricht

Nach § 31 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs ist der Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der Weltanschauungsschulen ordentliches Lehrfach. Die Formulierungen in Art. 14 Abs. 1 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen sind hier eindeutiger, da dort klargestellt wird, dass der Religionsunterricht ordentliches Lehrfach an **allen** (und nicht nur an öffentlichen) Schulen, mit Ausnahme der Weltanschauungsschulen (bekenntnisfreien Schulen) ist. Um Missverständnisse bei der Auslegung zu vermeiden, empfiehlt sich die Formulierung aus der Landesverfassung mit einem entsprechenden Hinweis darauf.

Gemäß Abs. 1 Satz 3 wird Religionsunterricht erteilt, wenn er „vom Ministerium eingeführt ist“. Diese Formulierung ist ebenfalls zumindest unnötig missverständlich. Das Ministerium hat den Katholischen Religionsunterricht nicht eingeführt. Er ist gemäß Art. 14 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen garantiert. Insofern bedarf es daher der klarstellenden Ergänzung, dass der im Einvernehmen mit Kirchen und Religionsgemeinschaften erteilte und verfassungsrechtlich garantierte Religionsunterricht nicht erst der Einführung durch das Ministerium bedarf.

Abs. 4 ist um § 33 Abs. 4 Satz 2 SchOG zu ergänzen, wonach das Recht der obersten Kirchenleitung (Bischof, Präses), den Religionsunterricht zu besuchen, nicht berührt wird.

Gemäß Abs. 6 Satz 2 ist die Erklärung zur Befreiung vom Religionsunterricht der Schulleiterin oder dem Schulleiter schriftlich zu übermitteln. Gemäß § 126 Abs. 3 BGB kann die schriftliche Form durch die elektronische Form ersetzt werden, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt. Insofern bedarf es einer Klarstellung, dass die Befreiung vom Religionsunterricht nur aufgrund eigenhändiger schriftlicher Erklärung erfolgen darf. Hilfsweise regen wir eine dahingehende Klarstellung an, dass die Verwendung der elektronischen Form oder von Vordrucken nicht zulässig ist.

Eine dem § 31 Abs. 3 Satz 1 SchOG entsprechende Formulierung, wonach in Schulen, die einer besonderen Fachausbildung dienen, der Religionsunterricht ordentliches Lehrfach ist,

soweit er an diesen Schulen zur Berufsausbildung gehört, fehlt ebenso wie eine dem § 33 Abs. 1 entsprechende Regelung.

Zu § 59 Schulleiterinnen und Schulleiter

Gemäß Abs. 5 entscheidet die Schulleiterin oder der Schulleiter im Rahmen der von der Lehrerkonferenz beschlossenen Grundsätze über Angelegenheiten der Fortbildung und wirkt auf die Fortbildung der Lehrerinnen und Lehrer hin. Sie oder er entscheidet nicht nur über die Übertragung von Sonderaufgaben und über den Unterrichtseinsatz der Lehrerinnen und Lehrer, sie oder er setzt auch noch die individuellen Pflichtstunden der Lehrerinnen und Lehrer sowie Stunden-, Aufsicht- und Vertretungspläne fest. Aufgrund der besonderen, verfassungsrechtlich verankerten Stellung des konfessionellen Religionsunterrichts und der alleinigen Befugnis der Kirchen für die Fortbildung im Fach evangelische bzw. katholische Religionslehre, bedarf es zur Vermeidung von Missverständnissen der Klarstellung hinsichtlich der Fortbildung im konfessionellen Religionsunterricht, dass die Entscheidungsbefugnis sowohl der Lehrerkonferenz als auch der Schulleitung entsprechend eingeschränkt ist. Diese Notwendigkeit ergibt sich insbesondere dann, wenn die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen in sog. weichen Fächern aus dem Fortbildungsbudget der Schule finanziert werden muss.

Zu § 65 Aufgaben der Schulkonferenz

Gemäß Abs. 2 Nr. 2 entscheidet die Schulkonferenz über die Zusammenarbeit mit anderen Partnern. Nach Nr. 5 entscheidet die Schulkonferenz außerdem über die Einrichtung außerunterrichtlicher Ganztags- und Betreuungsangebote (§ 9 Abs. 2). Dies dürfte nicht nur gegen die Trägerautonomie verstoßen, sondern auch im Widerspruch zur gemeindlichen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG stehen und begegnet daher erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Bisher waren diese Entscheidungen jedenfalls den Trägern der Schule vorbehalten.

Zu § 70 Fachkonferenz, Bildungsgangkonferenz

Gemäß Abs. 5 Satz 2 übernimmt die Lehrerkonferenz die Aufgaben der Fachkonferenzen, falls diese nicht eingerichtet werden. Die Lehrerkonferenz hat jedoch keinerlei rechtliche Befugnis, für den Religionsunterricht zu entscheiden. Es bedarf daher einer klarstellenden Ergänzung.

Zu § 83 Organisatorischer Verbund von Schulen

- 12 -

Gemäß Abs. 1 des Entwurfs kann der Schulträger in der Sekundarstufe I Schulen zweier unterschiedlicher Schulformen organisatorisch zu einer Schule zusammenfassen. Neben dem Hinweis auf § 10 Abs. 3 des Entwurfs könnte eine Legaldefinition der Verbundschule als Schule mit einer Leitung, einem Kollegium und einer Schulkonferenz hier hilfreich sein.

Zu § 100 Begriff, Grundsätze

Gemäß Abs. 2 des Entwurfs „gelten die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes, soweit die Gleichwertigkeit mit den öffentlichen Schulen es erfordert“ für Ersatzschulen. Sinnvoll wäre eine Ergänzung dieses Satzes mit den Worten „und der Ersatzschulträger keine eigenen Vorschriften erlassen hat“. Dadurch könnten Missverständnisse über die Auslegung, was jeweils die Gleichwertigkeit mit den öffentlichen Schulen erfordert, vermieden werden. Außerdem entspricht § 100 Abs. 2 des Entwurfs nicht deutlich genug der Zielsetzung des § 2 Abs. 6 Satz 2 SchMG. Danach können die Schulträger von Ersatzschulen abweichende gleichwertige Formen der Mitwirkung einführen.

Zu § 104 Schulaufsicht über Ersatzschulen

Gemäß Abs. 3 Satz 3 „sind Angaben über die anderweitige Unterbringung der Schülerinnen und Schüler, insbesondere der Schulpflichtigen zu machen.“ Dies erscheint verfassungsrechtlich und praktisch problematisch, da nur die Schulverwaltung der Kommune einen entsprechenden Überblick hat.

Die Ermächtigungsgrundlage in § 104 Abs. 6 des Entwurfs dürfte kaum den Anforderungen des Art. 70 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen genügen.

Zu § 105 Grundsätze

In § 105 des Entwurfs findet sich die „Grundsatzregel“ für zu bezuschussende Ausgaben, welche auf den ersten Blick den Eindruck erweckt, als handle es sich um eine Regelung, welche die bei Ersatzschulen anfallenden zuschussfähigen Kostengruppen im Sprachgebrauch des geltenden Ersatzschulfinanzgesetzes (EFG) aufzählt. Es folgt dann die Einschränkung:

„Ausgaben dürfen grundsätzlich nur in Höhe der Aufwendungen vergleichbarer öffentlicher Schulen anerkannt werden.“

Diese Formulierung enthält eine doppelte Beschränkung des jeder einzelnen Ersatzschule zustehenden verfassungsmäßigen Förderanspruchs durch das Maß der Durchschnittlichkeit..

Denn nach Art. 8 Abs. 4 Satz 3 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV) haben genehmigte Privatschulen „Anspruch auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen öffentlichen Zuschüsse“. Damit dürfte auch ein Verstoß gegen die insoweit übereinstimmende Lehre und Rechtsprechung vorliegen, die anstelle der hier verlangten verfassungswidrigen Gleichartigkeit aller nur der äußeren Erscheinung nach „vergleichbaren“ öffentlichen Schulen von einer verfassungsmäßigen Gleichwertigkeit ausgeht. Die allgemeine Vorschrift in § 105 Abs. 6 des Entwurfs zur Verpflichtung, die „Landeszuschüsse wirtschaftlich einzusetzen“ erscheint im Hinblick auf deren Unbestimmtheit bedenklich.

Zu § 106 Landeszuschuss und Eigenleistung

Die in § 106 Abs. 1 des Entwurfs enthaltene Alternativregelung „nach Maßgabe nachstehender Vorschriften entweder nach den erforderlichen tatsächlichen Ausgaben oder in Form von Kostenpauschalen“ macht erneut deutlich, dass Kostenpauschalen nicht als „erforderliche tatsächliche Ausgaben“ zu bezeichnen sind, sie fallen dadurch nicht unter die Verfassungsgewährleistung des „Erforderlichen“ und können bereits deshalb als materiell verfassungswidrig angesehen werden. Darüber hinaus bestehen Bedenken bezüglich der formellen Unbestimmtheit der entweder-oder-Formulierung, die entgegen der ausdrücklichen Forderung des Verfassungsgerichtshofs (vgl. VerfGH 6/92, S. 12, der nicht im Widerspruch mit der Entscheidung des BVerfGE 90, 107ff. steht, da die Bayerische Landesverfassung einen ähnlichen Anspruchstatbestand nicht kennt) für den Berechtigten unbestimmt und nicht transparent ist.

Entgegen der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der wiederholten Zusicherungen der Landesregierung sowie des Landesrechnungshofs können gezielt zu Lasten der Ersatzschulen gehende unzulässige Maßnahmen mit dem „fiskalischen Bemühen, Ausgaben zu sparen“ (vgl. BVerfGE 34, 69, 71 ff.) nach § 106 Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 107 des Entwurfs nicht ausgeschlossen werden.

Die Beschränkung der Zuschüsse für das lehrende Personal in § 106 Abs. 2 Nr. 1 des Entwurfs auf den zur Erteilung des lehrplanmäßigen Unterrichts gem. § 107 Abs. 1 erforderlichen Stellenumfang, stellt bereits als solche eine Verminderung der Personalkostenzuschüsse dar, da nach ständiger Rechtsprechung der Aufwand bezuschusst werden muss, welcher dieser konkreten Lehrkraft nach ihrer wissenschaftlichen Ausbildung und ihrem entsprechenden (vergleichbaren) konkreten Einsatz an einer öffentlichen Schule zustehen würde.

- 14 -

Dasselbe gilt zu § 106 Abs. 2 Nr. 2d des Entwurfs für die Begrenzung der Miet- oder Pachtzinsen - nur für „Schulgebäude und -räume“ - auf „ortsübliche“ dazu „angemessene“ Beträge. Hier wird mit „angemessen“ ein nicht allgemein fassbarer unbestimmter Rechtsbegriff eingeführt. Die Feststellung einer angemessenen Miete für Schulgebäude ist nicht möglich. Hierzu soll § 109 Abs. 2 des Entwurfs eine abschließende Regelung enthalten, nämlich die Beschränkung auf „die ortsübliche gewerbliche Nettokaltmiete bei Büronutzung mit mittlerem Nutzungswert“. Diese Zuordnung vergleicht unter Verstoß gegen Art. 3 GG ganz verschiedene Lebenssachverhalte als gleich. Der tatsächliche Nutzungswert einer - wie auch immer im einzelnen gearteten Schule mit ganz unterschiedlichen naturwissenschaftlichen oder sonstigen Fachräumen - ist nach Zweck und Lage so deutlich zu differenzieren, dass er mit Büromieten bei nur „mittlerem Nutzungswert“ nicht verglichen werden kann.

Eine vergleichbare Rechtslage ergibt sich aber aus dem Steuerrecht:

Nach § 21 Abs.2 des Einkommenssteuergesetzes (EstG) ist der Nutzungswert der eigengenutzten Wohnung an sich wie eine fiktive Mieteinnahme „grundsätzlich anhand der am Wohnungsmarkt für vergleichbare Objekte erzielbaren Miete, der sog. Marktmiete, zu schätzen.“ Diese „ortsübliche mittlere Miete bezieht sich auf Wohnungen, die üblicherweise vermietet werden.“ Sie bietet jedoch „keinen zutreffenden Maßstab für die Höhe der gedachten Einnahmen aus einer ... Wohnung, ... wenn sie „deren besonderen Wohnwert nicht angemessen widerspiegelt.“ (Bundesfinanzhof, Urteil vom 22. Oktober 1993 – IX R 35/92, S. 5). Aus „verfassungsrechtlichen Gründen“ hat der Bundesfinanzhof (BFH) dann in ständiger Rechtsprechung den fiktiven Mietwert „anhand der sog. Kostenmiete, d. h. auf der Grundlage des Kapitaleinsatzes, ermittelt“ (BFH, Urteil vom 22. Oktober 1993 – IX R 35/92, S.5, 6 m. w. N.). Diese Rechtsprechung hat der BFH für den Fall weiterentwickelt, „wenn aufgrund anderer besonders gewichtiger Gestaltungs- oder Ausstattungsmerkmale - auch ohne Einholung eines Sachverständigengutachtens - offensichtlich ist, dass die im jeweiligen Veranlagungszeitraum am Wohnungsmarkt höchstens erzielbare Miete nicht dem Gebrauchswert des Objekts entspricht“ (BFH, Urteil vom 22. Oktober 1993 – IX R 35/92, S. 12). Alle „Gestaltungs- oder Ausstattungsmerkmale“ von Schulräumen und -gebäuden sind offensichtlich „anders“ als solche von Wohnungen oder auch gewerblich vermieteten Objekten, deren „ortsübliche mittlere Miete“ durch Mietspiegel oder dergleichen ermittelte Durchschnittsmieten („ortsübliche Mieten“) berechnet werden kann. Die „ortsübliche gewerbliche Nettokaltmiete bei Büronutzung mit mittlerem Nutzungswert“ entspricht demnach „nicht dem Gebrauchswert des Objekts“ (vgl. BFH, Urteil vom 22. Oktober 1993 – IX R 35/92, S. 12). Somit müsste der fiktive Mietwert nach der Auffassung des BFH „anhand der sog. Kostenmiete, d. h. auf der Grundlage des Kapitaleinsatzes, ermittelt“ werden.

Gegenstand der Rechtsprechung des BFH ist naturgemäß eine steuerrechtliche Frage. Es ging aber deutlich darum, wie Nutzungswerte unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten im Verhältnis zu fiskalischen, also staatsfinanzrechtlichen Leistungen angemessen zu bewerten sind. Genau um diese Frage geht es aber auch bei der Berechnung der „Mieten und Pachten für Schulgrundstücke, Schulgebäude und Schulräume“. Auch nach der „Machbarkeitsstudie“ des Ministeriums zur Novellierung des EFG steht fest, dass die Ersatzschulträger nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auf die Bezuschussung des objektivierbaren Nutzungswertes durch das Land gem. Art. 8 Abs. 4 S. 3 LV subjektive verfassungsrechtliche Ansprüche haben. Aus den auch vom BFH herangezogenen verfassungsrechtlichen Gründen des Gleichheitssatzes aus Art. 3 GG müssen bei der Ermittlung eines angemessenen Nutzungswertes bei einem Leistungsanspruch gegen den Fiskus die gleichen Grundsätze gelten wie bei einer fiskalischen (steuerrechtlichen) Inanspruchnahme. Auch diese Entwurfsregelung begegnet aus den dargelegten Gründen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Aber auch im Zusammenhang der immer weiter fortschreitenden Entwicklung der öffentlichen Vermögenshaushalte geht der Entwurf in bedenklicher Weise zu Lasten der Privatschulen: Dass § 106 Abs. 2 Nr. 2d des Entwurfs Miet- oder Pachtzinsen nur für Gebäude und Räume, nicht aber - im Gegensatz zur Gleichstellung in § 6 Abs. 2 EFG - für Einrichtungen nennt, findet seine Erklärung in § 106 Abs. 5 Satz 3 des Entwurfs:

„Die Bereitstellung der Schuleinrichtung wird mit einer pauschalen Anrechnung von 2 vom Hundert abgegolten.“

(nämlich der anerkannten fortdauernden Ausgaben und (neu) der Baukostenzuschüsse). Damit folgt der Gesetzesentwurf einer negativen jüngeren Versagungspraxis des Ministeriums, obwohl die Verfassungswidrigkeit dieser Verweigerung bereits in einem Verwaltungsstreitverfahren geklärt wurde (VG Düsseldorf 18 K 8733/00, schon vorher Urteil vom 23.9.1988 - 1 K 5260/87), und zwar auf der Basis der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen (VerfGH) vom 29.4.1971 (VerfGH 1/70 S. 14, 17 des Umdrucks) zur landesverfassungsrechtlichen Pflicht, „ein angemessenes Entgelt für die Bereitstellung der Gebäude und der Einrichtungen zu gewährleisten wiederholt bestätigt, u.a. durch das Urteil vom 3.1.1983 [VerfGH 6/82 (NVwZ 84, 98) in 1.2]:

„Miet- oder Pachtzinsen sind jedoch zu einem nicht unbedeutenden Teil auch Entgelt für Abnutzung und Wertminderung, die durch den Gebrauch der

- 16 -

Schulräume und Schuleinrichtungen eintreten. Insoweit besteht ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf den öffentlichen Zuschuss, und zwar unabhängig davon, ob der Schulträger über eigene Gebäude und Einrichtungen verfügt oder ob er mietet oder pachtet.“

Zur Zuschussfähigkeit von Rücklagen:

„Der Gesetzgeber hat die Rücklagen für den Ausgleich von Abnutzung und Wertminderung unabhängig davon zu bezuschussen, ob der Schulträger die Schule in eigenen Schulräumen mit eigener Schuleinrichtung betreibt oder ob er sie mietet, pachtet oder Leasingverträge schließt.“

„Denn zu den zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen Gesamtausgaben rechnen auch Rücklagen der Privatschulträger für die dauernde Unterhaltung der zur Verfügung gestellten Schulgebäude und Schuleinrichtungen.“

Durch § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen / Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz – BLBG) vom 12.12.2000 - GV.NRW 2000 S.754 sind praktisch alle Immobilien des Landes, auch der Hochschulen und sonstigen landeseigenen Bildungseinrichtungen, mit Wirkung zum 1.1.2001 auf dieses Sondervermögen übergegangen. Es hat nach § 2 Abs. 1 die Aufgabe, diese Grundstücke „nach kaufmännischen Grundsätzen zu erwerben, zu bewirtschaften, zu entwickeln und zu verwerten“. Der Betrieb ist gem. § 7 „wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Für die Nutzung von Vermögensgegenständen ...(des Betriebes)... ist ein Entgelt zu entrichten.“ Auch sind ggf. Zuführungen aus dem Landeshaushalt vorgesehen (§ 7 Abs. 2).

Nach dem Schulfinanzgesetz haben die Städte und Gemeinden den sächlichen Aufwand für die öffentlichen Schulen zu tragen. demnach also auch Schulgebäude und -einrichtungen vorzuhalten. Diese gehen immer mehr dazu über, zur Entlastung ihrer Haushalte öffentliche Gebäude und Einrichtungen zu verpachten und selbst zu nicht vorher bestimmbar Marktbedingungen zu leasen. Daraus ergibt sich, dass Land und kommunale Schulträger Schulgebäude und -einrichtungen mieten oder auch - was der Entwurf überhaupt nicht erwähnt - leasen und an irgendwelche vorgegebene ortsübliche Mietzinsen nicht gebunden sind.

Gerade kleinere Ersatzschulen sind erfahrungsgemäß nicht in der Lage, die nach den Schulbauprogrammen erforderlich gewordenen Gebäude und Räumlichkeiten auf eigene

Kosten zu errichten, was ja gerade zu der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten übergreifenden bundesverfassungsrechtlichen Gewährleistung führte.

Es kann auch nicht Sinn einer Ersatzschulfinanzierung sein, den Abschluss von Mietverträgen einzuschränken oder gar zu verhindern. Abgesehen davon, dass dies verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG in der Ausgestaltung der vielfältigen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aufwirft, würde dem Schulträger die Obliegenheit auferlegt, mit seinem Vermieter dem Zivilrecht nicht bekannte vertragliche Beschränkungen zu vereinbaren, welche den Vermieter in seiner Berufsfreiheit, aber auch in seiner Freiheit „eine angemessene Vergütung zu fordern“ (BVerfGE 81, 242, 252 ff., E 88, 145, 159) beeinträchtigen. Im Ergebnis würde damit eine aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenkliche Indienstnahme des Vermieters, eines nicht unmittelbar zum Normbereich des Privatschulrechts gehörenden Dritten für staatliche Aufgaben vorgenommen (BVerfGE 30, 292, 312; E 68, 155, 170; vgl. auch E 32, 311, 317). In der bundesrechtlichen Gesetzgebungspraxis zum Mietrecht ist aber gerade der verfassungsrechtliche Anspruch des Vermieters, aus Art. 14 GG, betont worden, dass das Recht des Vermieters, Gewinne zu erzielen, nicht von Staats wegen eingeschränkt werden kann (BVerfGE 37, 132, 140 f.; 49, 244, 249; 53, 352, 357 f.).

Nach § 106 Abs. 8 des Entwurfs soll eine Ermäßigung der Eigenleistung den Nachweis durch den Schulträger voraussetzen, „dass er alle Anstrengungen unternommen hat, zumutbare andere Finanzierungsmöglichkeiten oder Hilfsquellen der ihn tragenden oder nahe stehenden natürlichen oder juristischen Personen auszuschöpfen.“ Genau dies hat aber bereits vor Jahren der Kultusminister mit dem sehr umstrittenen Sphärenerlass versucht, mit dem er die Wirtschaftskraft z.B. der Diözesen bzw. Landeskirchen meinte heranziehen zu können. Dem war zwar zunächst der 5. Senat des Oberverwaltungsgerichts Münster gefolgt. Das Bundesverwaltungsgericht hat aber gerade diese Begründung in seinem Revisionsurteil vom 30. November 1984 [7 C 66/82; BVerwGE 70, 290, 294; NVwZ 1985, 111, 112; vgl. auch Kühne in Geller/Kleinrahm, Anm. 5 b zu Art. 8 LV NRW] aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen verworfen. Nach dieser Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist dem Schulträger der Nachweis nicht zuzumuten, „dass alle zumutbaren anderen Finanzierungsmöglichkeiten oder Hilfsquellen der ihn tragenden oder nahe stehenden natürlichen oder juristischen Personen ausgeschöpft sind“. Eine solche Zurechnung, so führt das Bundesverwaltungsgericht aus, „ermangelt der rechtlichen Substanz; sie kann daher keine der staatlichen Leistungspflicht gemäß Art. 7 IV GG (Grundgesetz) immanente Begrenzung darstellen. Soweit sie ... den kirchlichen Bereich betrifft, verstößt sie zudem gegen Art. 140 GG i. V. mit Art. 137 III WRV ...“

Bei kirchlichen Trägern könnte dies dazu führen, dass sie ihrem primären kirchlichen Auftrag nicht mehr gerecht werden können, weil sie gezwungen sind, mit den letzten verfügbaren Mitteln ihnen „nahestehende“ Schulträger zu unterstützen. Dieses würde die Existenz der Ersatzschulen gefährden und stände somit in einem deutlichen Widerspruch zu Art. 8 Abs. 4 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Außerdem stellt dies eine deutliche Verschärfung des Runderlasses des Kultusministeriums vom 07. Januar 1986 dar. Eine derartige Verschärfung folgt der in der Begründung angeführten „Verwaltungspraxis im Rahmen der Ermessensbindung“ und „der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte“ wie ausgeführt aber gerade nicht.

Zu § 107 Personalkosten

Gemäß § 107 Abs. 3 des Entwurfs sollen die Personalbedarfspauschale und die Personalnebenkostenpauschale „abweichend von Abs. 2 mit einem Pauschalbetrag je Stelle und Schulform kapitalisiert (werden), den das Ministerium in der Rechtsverordnung ... festsetzt.“ Aus Gründen der Planungssicherheit und des Vertrauensschutzes für die Träger von Ersatzschulen erscheint es nicht zumutbar, erhebliche Entscheidungen auf die Ebene von noch zu erlassenden Durchführungsverordnungen des Ministeriums zu verlagern. Hier wären entsprechend unseren ständig wiederholten Hinweisen in den seit langer Zeit geführten Gesprächen durchaus Konkretisierungen im Gesetz möglich. Dies zeigen bereits die Bezifferungen konkreter Beträge an anderen Stellen des Entwurfs (vgl. § 115 Abs. 3 des Entwurfs).

Zu § 108 Sachkosten

Die vollständige Zuordnung der fortdauernden Sachkosten zu einer „Grundpauschale“ und einer „Bewirtschaftungspauschale“ wird in ihrer Bedeutung erkennbar in der umfassenden Ausnahmeregel des § 108 Abs. 2 des Entwurfs. Die „Grundpauschale“ des Abs. 1 entfernt sich deutlich von zweckgerichteten Zuwendungen an die einzelnen Schulen und deren je unterschiedliche Aufwendungen nach Ort, Lage, aber auch besonderer Gestaltung des Unterrichtsbetriebes entsprechend der grundgesetzlich verbürgten Privatschulfreiheit. Es soll nur noch ein einziges, undifferenziertes Maß für das ganze Landesgebiet geben, nämlich die Schulform berechnet nach Landesdurchschnittswerten, hier Klassenrichtzahlen, also nach der Schülerzahl.

Unberücksichtigt ist dabei die Tatsachenfeststellung im ganzen Vorverfahren einer Machbarkeitsstudie und den Ermittlungen des Landesrechnungshofes, dass dem Land

zuverlässige Quellen über die - ohnehin regional unterschiedlichen Aufwendungen der einzelnen kommunalen Schulträger für die von ihnen aufzubringenden Sachkosten fehlen. Auch die kommunalen Spitzenverbände haben keine solche Übersicht, zumal die kommunalverfassungsrechtlichen Strukturen (zu Landkreistag, Städtetag, Städte- und Gemeindebund) a priori unterschiedliche Gestaltungen bedingen, welche nicht in eine einzige landeseinheitliche Schulform zu pressen sind.

In dieser Weise wird kaum der Verfassungsauftrag der Bezuschussung nach dem Maß der in Art. 8 Abs. 4 Satz 3 LV normierten Aufgaben und Pflichten erfüllt werden können. Dieses Verfahren scheint auch mit der differenzierten Förderung verschiedener Lebenssachverhalte nach dem Gleichheitsprinzip des Art. 3 GG sowie der Sozialstaatsklausel nicht in Einklang zu bringen zu sein.

Gegenüber der in § 108 Abs. 2 des Entwurfs benannten Bewirtschaftungspauschale bestehen dieselben Bedenken, mit dem Hinweis darauf, dass die „Kostenpauschale“ nicht einmal schulformspezifisch, sondern landeseinheitlich durch Einsetzen „eines landesweiten Durchschnittswertes von Bewirtschaftungskosten“ (so Abs. 7 der Begründung zu § 108 des Entwurfs) pro einheitlichem Quadratmetersatz - offenbar eine durch im Gesetzesentwurf nicht einmal erwähnte Rechtsverordnung - ersetzt werden soll.

Ungeachtet der verfassungsrechtlichen Lage ist aus Sicht von Trägern freier Schulen erforderlich, dass die Bewirtschaftungspauschale (§ 108 Abs. 2 des Entwurfs) konkret im Gesetz beziffert wird. Die in § 108 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs vorgesehene spätere Festlegung der Bewirtschaftungspauschale durch das Ministerium „auf der Grundlage von mehrjährigen Durchschnittswerten an Bewirtschaftungsausgaben der Ersatzschulen je Quadratmeter anerkannter schulisch genutzter Fläche“ begegnet erheblichen, auch verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Benennung eines Betrages in Höhe von „33,00 € je Quadratmeter anerkannter schulisch genutzter Fläche“ bezogen auf den Durchschnitt aus den Jahren 1998 bis 2002 in § 115 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs bietet insofern keine Alternative.

Die Dynamisierung der Grundpauschale und der Bewirtschaftungspauschale sind ebenfalls aus Gründen der Planungssicherheit und des Vertrauensschutzes heraus, anders als in § 108 Abs. 4 des Entwurfs geschehen, nicht erst nach jeweils drei Jahren der Kostenentwicklung

- 20 -

anzupassen, sondern entsprechend § 2 Abs. 6 BKVO „zum 01. Januar eines jeden Jahres gemäß der Entwicklung des vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Preisindex für die Lebenshaltung der privaten Haushalte in Deutschland (Gesamtindex) für den Monat September des Vorjahres“ anzupassen. Eine Überprüfung der Angemessenheit der jährlichen stattgefundenen Anpassungen kann dann nach drei Jahren geschehen.

Zu § 109 Aufwendungen für Miete oder Pacht

Die Grundaussagen des Entwurfs hierzu sind unter Vorwegnahme der Regelung des § 109 bereits in § 106 Absatz 2 Nr. 2d und 5 S. 3 enthalten und dort auch behandelt.

Zu § 110 Förderfähige Schulbaumaßnahmen

Das Oberverwaltungsgericht Münster hat alle Versuche für rechtswidrig erklärt, die bisher auf Zinszuschüsse beschränkten Baukostenbeteiligungen des Landes zudem noch, wie jetzt in § 110 Abs. 7 des Entwurfs vorgesehen, auf eine Laufzeit von 10 Jahren und eine Quote von 50 % zu vermindern. War diese rechtswidrige Praxis durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 90, 128 ff.) obsolet geworden, so will der jetzt vorgelegte Entwurf diesen Zustand gesetzlich fixieren, obwohl nach der Bundesverfassungsrechtsprechung selbst ohne Berücksichtigung des landesverfassungsrechtlichen Anspruchs auf die für den ordentlichen Schulbetrieb erforderlichen Zuschüsse die Beschränkung auf Darlehenszinsen im bisherigen Recht der zu berücksichtigenden Entwicklung des allgemeinen Schulwesens schon nicht mehr gerecht wurde. Im Vergleich zum öffentlichen Schulwesen ist zu berücksichtigen, welche „pauschale“ Zuweisungen die kommunalen Schulträger aus dem Finanzausgleich nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zusätzlich zur allgemeinen Schlüsselzuweisung erhalten und inwieweit bei ihnen Zustimmung von Landesbehörden zu Art, Umfang und Finanzierungsmodus der Baumaßnahme vorgeschrieben sind. So gibt es beispielsweise die Schulpauschale nach § 18 des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GV. NRW. 2004, S. 46, 54) zusätzlich zur allgemeinen Schlüsselzuweisung. Die Zweckbestimmung in § 18 Abs. 1 GFG lautet nur: „im Rahmen des § 30 ... SchVG für den Bau, die Modernisierung und Sanierung, den Erwerb, Miete und Leasing von Schulgebäuden sowie die Einrichtung und Ausstattung von Schulgebäuden“ ... Allgemeine Einschränkungen der Art, wie sie in § 110

- 21 -

Abs. 3 des Entwurfs vorgesehen sind, gibt es dort nicht. Sie scheinen auch nicht nach dem Maß des Art. 8 Abs. 4 LV gerechtfertigt. Ebenso wenig zu vertreten erscheint die Einschränkung in § 110 Abs. 3 Nr. 3 für notwendige Übergangsmaßnahmen, wie sie auch bei kommunalen Schulträgern üblich sind (Stichwort Schulpavillons). Nicht mehr gerechtfertigt erscheint der Ausschluss der „Erstausrüstung“, wobei eine Sonderbehandlung mit dem Gebäude fest verbundener Einrichtungen wiederum nicht erkennbar ist.

Die mehrfach wiederholten Einschränkungen der Höhe nach in Absätzen 4, 5 und 6 Satz 1 scheinen angesichts der Ermächtigungsnorm in Abs. 6 Unterabsatz 2 ersichtlich nicht als Ermächtigungsrahmen im Sinne des Art. 70 Satz 2 LV zu verstehen zu sein. Sie geben deshalb wohl nur einen logischen Sinn in einem ohnehin verfassungswidrigen Bestreben, Ersatzschulen a priori zu beschränken.

Zu § 112 Haushaltsplan, Beantragung und Festsetzung der Zuschüsse

§ 112 Abs. 2 des Entwurfs entspricht in etwa der bisherigen Regelung in § 4 Abs. 2 Satz 2 EFG, aber ohne die - allerdings nie befolgte - Anordnung einer Rechtsverordnung. Gerade deshalb dürfte die Sammelvorschrift in § 115 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs nicht ausreichen.

Dem Land soll in § 112 Abs. 7 des Entwurfs gesetzlich ein einseitiges unbeschränktes Aufrechnungsrecht eingeräumt werden. Dies kann je nach Lage des Falles zur völligen Unterlassung von Abschlagzahlungen nach § 112 Abs. 4 des Entwurfs und dadurch zum wirtschaftlichen Niedergang der Schule führen. Dem Schulträger wird dagegen in dem Fall, dass ihm aus einem anderen Jahr eine Nachzahlung zusteht, eine Aufrechnungsmöglichkeit nicht eingeräumt. Auch eine Verzinsung wird nur zugunsten der Behörde für „nicht fristgerecht zurückgezahlte Beiträge“ vorgesehen, nicht umgekehrt für einen Nachforderungsanspruch des Schulträgers. Nach Abs. 5 „soll“ die Festsetzung des Landeszuschusses nur zeitnah erfolgen. Bei der vorgesehenen Sollfrist von zwei Jahren nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres - viel längere Wartezeiten waren schon wiederholt Gegenstand von Ermahnungen des Landesrechnungshofes - kann das zu beachtlichen Vorfinanzierungen durch Privatschulträger führen, abgesehen von schweren und

- 22 -

unzumutbaren Leistungsstörungen, welche im Fall der Notwendigkeit langwieriger Verwaltungsprozesse eintreten. Entsprechend der allgemeinen Bewusstseinsentwicklung (vgl. Bundesgesetz zur Beschleunigung fälliger Zahlungen v. 30.3.2000 (BGBl. I 5.330); Urteil des Großen Senats des Bundesarbeitsgerichts GS 1/00) sollte - wie im Steuerrecht seit Jahren vorgeschrieben - eine wechselseitige gleiche Verzinsung überfälliger Ansprüche geregelt werden.

Zu § 113 Jahresrechnung und Verwendungsnachweis

Gemäß § 113 Abs. 1 des Entwurfs hat der Schulträger eine Jahresrechnung auf der Grundlage des Haushaltsplans aufzustellen, mit der er die „Festsetzung des Landeszuschusses beantragt“. Dies mag für die Bereiche sachdienlich erscheinen, in denen keine Pauschalen gezahlt werden. In den anderen Bereichen dürfte dadurch zumindest bei den Schulträgern nicht die allseits gewünschte Reduzierung des Verwaltungsaufwands und Vereinfachung eintreten. Außerdem wäre eine Klarstellung hinsichtlich der Formulierungen erforderlich. Der Entwurf sieht nämlich keine Pauschalen, sondern lediglich nach oben begrenzte, pauschalisierte Vorauszahlungen vor.

Zu § 114 Prüfungsrecht

§ 114 Abs. 1 und 2 des Entwurfs enthalten eine erhebliche Verschärfung staatlicher Kontrolle gegenüber der in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG garantierten Privatschulfreiheit (BVerfGE 27, 195, 200f., E 34, 165, 197f.). Diese ist nur durch die allgemeine Schulaufsicht gemäß Art. 7 Abs. 1 GG, Art. 8 Abs. 3 insbesondere in Verbindung mit dem Inhalt in Art. 8 Abs. 1 LV einschränkbar. Deshalb lässt sich nur die bisherige Prüfung durch die Schulaufsicht verfassungsrechtlich rechtfertigen, nämlich in Bezug auf die zweckentsprechende Verwendung der Landeszuschüsse im Rahmen des § 105 Abs. 1 und 2 des Entwurfs. Die Anwendung der Landeshaushaltsordnung und insbesondere ein zusätzliches Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs steht mit dieser verfassungsrechtlichen Freiheit in Widerspruch.

Zu § 115 Durchführung, Erprobungsversuch, Übergangsvorschriften

Gemäß § 115 Abs. 1 des Entwurfs trifft das Ministerium durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung sowie des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags bedarf, im Einvernehmen mit dem Innenministerium und dem Finanzministerium nähere Bestimmungen zur Durchführung der Ersatzschulfinanzierung. Dieses Verfahren tangiert nicht nur den Planungs- und

- 23 -

Vertrauensschutz der Träger freier Schulen, er entzieht auch dem parlamentarischen Gesetzgeber die Rechtssetzungsbefugnis in einem Bereich dem in Nordrhein-Westfalen durch spezielle verfassungsrechtlich verankerte Grundsätze deutliche Schranken gesetzt sind. Gemäß Art. 8 Abs. 4 Satz 3 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen haben die genehmigten Privatschulen Anspruch auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen öffentlichen Zuschüsse. Dieser verfassungsrechtlich garantierte Anspruch sollte vom Landesgesetzgeber mit entsprechenden konkreten Vorgaben der Verwaltung zur Ausführung und nicht zur Rechtssetzung übertragen werden.

Der Katalog des § 115 Abs. 1 des Entwurfs enthält eine umfangreiche Ermächtigung zum Erlass weitgehender Rechtsverordnungen über Zuschusshöhen und Berechnungen sowohl ersatzschulfinanzrechtlicher als aber auch privatschulordnender Art. Rechtsverordnungen ersatzschulfinanzrechtlicher Art sind vom Verfassungsgerichtshof dem parlamentarischen Gesetzgeber mit dem Ziel der Transparenz und der Entscheidung wesentlicher bildungspolitischer Themen zugewiesen worden. Eine solche umfassende Ermächtigung erscheint daher nach inzwischen ständiger Verfassungslehre und -rechtsprechung zum Parlamentsvorbehalt bedenklich. In diesem Umfang dürfte auch eine Beteiligung des zuständigen Parlamentsausschusses nicht ausreichen, wie sie von der Lehre als Minimum angesehen wird. Auch diese kann den Art. 70 Satz 2 LV nicht aushebeln.

Nach § 115 Abs. 2 des Entwurfs sollen selbst die bekannten Verfassungshindernisse gegen eine Pauschalierung der Lehrpersonalkosten auf dem Umweg über eine Erprobungsermächtigung an das Ministerium umgesetzt werden. Dementsprechend enthält der Text nicht die Andeutung eines konturierten Erprobungsprogramms. Schon deshalb erscheint dies formell verfassungswidrig.

Materiell verfassungswidrig dürfte angesichts der gefestigten Personalhoheit der Privatschule der Versuch sein, den Besoldungsaufwand für individuelle Lehrkräfte auf „pauschalisierte Durchschnittsbeträge“, dazu noch „nach der Festsetzung des Ministeriums“ zu begrenzen. Die Ersatzschule hat im Rahmen der Genehmigungsbedingungen des Art. 7 GG Anspruch auf die gleichwertige Gestaltung ihres „Lehrkörpers“ - auch in Bezug auf die wissenschaftliche Ausbildung. Eine Refinanzierung nur nach Durchschnittsbeträgen würde in ihre Personalhoheit eingreifen, mindestens verhindern, dass die Schule nicht hinter den vergleichbaren öffentlichen Schulen zurücksteht.

Auch unter Zurückstellung verfassungsrechtlicher Bedenken hinsichtlich des „Erprobungsversuchs Personalkostenpauschale“ (§ 115 Abs. 2 des Entwurfs) bedarf es einer genaueren Festlegung im Gesetz, da bereits leichte Schwankungen oder eine weniger repräsentative Auswahl von Schulen die Aussagen eines solchen Modellversuchs stark relativieren würde. Deshalb ist erforderlich, dass bereits im Gesetz festgelegt wird, dass die auf Antrag teilnehmenden Schulen repräsentativ aus der Zahl von Schulen aller Schulformen ausgewählt werden müssen.

In den Verhandlungen mit dem Ministerium ergab sich ein Betrag in Höhe von „33,00 € je Quadratmeter anerkannter schulisch genutzter Fläche“ bezogen auf den Durchschnitt aus den Jahren 1998 bis 2002. Dieser Betrag findet sich zwar nunmehr im § 115 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs wieder. Dabei handelt es sich aber zum einen um den nicht dynamisierten Wert, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, nach § 133 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs also frühestens zum 1. Januar 2006 „festgelegt“ werden soll. Zum anderen gibt das Ministerium „übergangsweise ... für die ersten drei Jahre ab Inkrafttreten des Gesetzes anstelle dieses Festbetrages der Bewirtschaftungspauschale je Haushaltsjahr einen Höchstbetrag vor“, der „schrittweise an den Festbetrag heranzuführen“ ist, § 115 Abs. 3 Satz 2 des Entwurfs. Demnach soll die Bewirtschaftungspauschale ohne Rücksicht auf die gestiegenen Kosten im Jahre 2009 auf den Stand des Durchschnitts aus den Jahren 1998 bis 2002 gebracht werden.

Begegnet die sektorale Abschaffung des verfassungsmäßig vorgegebenen Defizitdeckungssystems schon erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, so muss an die mögliche Überleitung zu einem anderen Finanzierungssystem eine großzügige Anpassungsfrist gelegt werden, welche den Vertrauensschutz der Schulträger in die gegebene verfassungsmäßige Ordnung berücksichtigt. Gerade im Blick auf den bestehenden Gesetzesvorbehalt erscheint es über die vorstehenden Bedenken hinaus unzulässig, dem „Ministerium“ auch nur für eine so kurz bemessene Zeit die in § 115 Abs. 3 des Entwurfs vorgesehenen Eingriffsmöglichkeiten einzuräumen.

- 25 -

Außerdem ist auf einer Besitzstandswahrungsklausel zu bestehen. Diese sollte allerdings aus Gründen der Planungssicherheit und des Vertrauensschutzes heraus nicht in das Ermessen des Ministeriums gestellt werden, wie dies in § 115 Abs. 3 des Entwurfs vorgesehen ist, sondern in einer eindeutigen gesetzlichen Regelung geschehen.

Gleichen Bedenken begegnen die in § 115 Abs. 4 des Entwurfs vorgesehenen Kassationen bestandskräftiger begünstigender Verwaltungsakte. Sie widersprechen dem Rechtsstaatsprinzip.

Gemäß Abs. 8 des Entwurfs soll die in § 10 EFG getroffene Regelung zur Abgeltung des Unterhalts und der Altersversorgung für Lehrkräfte als Mitglieder religiöser Ordensgemeinschaften auf die bei In-Kraft-Treten des Gesetzes vorhandenen Anstellungs- und Versorgungsverhältnisse weiterhin anzuwenden. § 10 EFG sieht vor, dass zur Abgeltung des Unterhalts für Mitglieder religiöser oder gemeinnütziger Gemeinschaften als Lehrer und zur Abgeltung ihrer Altersversorgung nur 70 v. H. der Durchschnittsbezüge der vergleichbaren Lehrer an öffentlichen Schulen oder der vergleichbaren Versorgungsempfänger veranschlagt werden dürfen. Als Durchschnittsbezüge sind die Bezüge der siebten Stufe des Grundgehalts der in Frage kommenden Besoldungsgruppe und die Stufe 1 des Familienzuschlags zugrunde zu legen. Die Regelung in § 115 Abs. 8 des Entwurfs benachteiligt daher die Mitglieder religiöser Ordensgemeinschaften, die bei In-Kraft-Treten des Gesetzes bereits in vorhandenen Anstellungs- und Versorgungsverhältnisse standen. Eine derartige Schlechterstellung von Mitgliedern religiöser Ordensgemeinschaften, die bei In-Kraft-Treten des Gesetzes bereits in vorhandenen Anstellungs- und Versorgungsverhältnisse standen, ist insbesondere für junge Ordenskräfte im Ersatzschuldienst nicht nachzuvollziehen.

Zu § 133 Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes

Das Gesetz soll gemäß § 133 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs bereits am 01. Januar 2005 in Kraft treten. Gemäß § 133 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs sollen die §§ 105 bis 115 aber erst am 01. Januar 2006 in Kraft treten. Dieser Übergangszeitraum soll den Ersatzschulträgern die Umstellung auf die neuen gesetzlichen Regelungen durch einen „hinreichend langen Vorbereitungszeitraum“ erleichtern. Durch die im Entwurf vorgesehenen Rechtsverordnungen müssten die durch das am 01. Januar 2005 in Kraft tretende Gesetz offenen Lücken erst geschlossen werden, damit sich die Ersatzschulträger auf die neuen gesetzlichen Regelungen überhaupt einstellen könnten. Der „hinreichend lange Vorbereitungszeitraum“ droht damit

aber bereits wegen der im Entwurf vorgesehenen Rechtsverordnungen sich faktisch auf Null zu reduzieren. Deshalb wäre auch unter diesem Gesichtspunkt eine entsprechende Konkretisierung im Gesetzentwurf durchaus vorzugswürdig.

**C. Zum Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
(Drucksache 13/4971)**

Mit Schreiben vom 14. Juni 2004 wurde auch um schriftliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Mehr Qualität im nordrhein-westfälischen Bildungssystem: durch den Ausbau der schulischen Selbstständigkeit und Verantwortung und die Reform der Schulaufsicht“ – Drucksache 13/4971 – gebeten.

Ziel des Antrags ist es, im Sinne des Düsseldorfer Signals „die Selbstständigkeit und Verantwortung von Schulen zu forcieren und (...) erste Ergebnisse des Modellvorhabens „Selbstständige Schule“ auf alle Schulen zu übertragen“. Die so angestrebte Verbesserung der Unterrichtsqualität soll durch die Erweiterung des Handlungsspielraums der Einzelschule im Bereich der Personalverwaltung, der Stellen- und Sachmittelbewirtschaftung, der Unterrichtsorganisation und –gestaltung sowie der Schulmitwirkung erreicht werden.

Die Katholische Kirche hat in der Vergangenheit ausdrücklich und grundsätzlich das Modellvorhaben „Selbstständige Schule“ begrüßt. Größere Gestaltungsfreiheit und mehr Selbstverantwortung führen langfristig dazu, dass Verantwortungsbereitschaft, Kreativität der pädagogischen Arbeit, die Mitwirkung aller am Schulleben Beteiligten und deren Identifikation mit dem Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule wachsen. Bei der im Antrag geforderten Übertragung erster Ergebnisse des Modellvorhabens „Selbstständige Schule“ auf alle Schulen muss für die Bildung konfessionell-homogener Lerngruppen und für die ordnungsgemäße Erteilung des verfassungsrechtlich garantierten konfessionellen Religionsunterrichts Sorge getragen werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass - wie seinerzeit in der betreffenden Verordnung ausgeführt – „die von den Schülerinnen und Schülern erworbenen Abschlüsse aufgrund vergleichbarer Anforderungen wie an anderen Schulen erworben werden (und) die Anerkennung der Abschlüsse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland ... gesichert“ (ist) (Verordnung Selbstständige Schule“ – VOSS vom 12. April 2002).

Zu Fragen der Unterrichtsorganisation und -gestaltung:

Hier sind insbesondere folgende Angebote denkbar, die an einzelnen Schulen in unterschiedlichem Umfang umgesetzt werden können:

- Zwei Fremdsprachen ab Klasse 5,
- spezielle Differenzierungsangebote,
- Erteilung der Naturwissenschaften in Kursen nur für Mädchen,
- Angebot eines Sozialpraktikums,
- Tage der Schulgemeinde (o.ä. Formulierung) mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten: Bildungs-, gesellschafts-, kirchenpolitische Themen, erziehungswissenschaftliche Themen.
- Tage bzw. Woche der religiösen Orientierung,
- unterschiedliche Angebote zur Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schülerinnen bzw. Schülern,
- Ganztagsbetreuung und/oder
- interne Lehrerfortbildung.

Das bereits in der Verordnung vorgesehene Verfahren zur Umsetzung des größeren Entscheidungsspielraums im Bereich der Unterrichtsorganisation und -gestaltung kann keine Geltung für die Frage der Erteilung des Religionsunterrichts bzw. eines Ersatzfaches entfalten. Auch eine Schulkonferenz kann verfassungswidrige Entscheidungen nicht wirksam treffen. Sie würde außerdem in einer wichtigen Bildungs- und Erziehungsfrage die gleichen Lebensverhältnisse aushebeln. Weder organisatorische Erleichterung noch die Pragmatik des Stundenplans oder Vorlieben der Schulleitung dürfen Berücksichtigung finden. Eine von der Schulkonferenz beschließende Bandbreitenregelung für das Fach Religionslehre würde auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken stoßen.

Das Recht der kirchlichen Einsichtnahme in den Religionsunterricht bleibt hiervon unberührt. Es ist ausdrücklich auf die zwischen Staat und Kirche getroffenen Vereinbarungen hinzuweisen (vgl. BASS 20-53, Nr. 1 III).

Zu Fragen der Schulmitwirkung:

Hinsichtlich ihrer Aufgaben sind die Mitwirkungsorgane und –gremien an katholischen Bekenntnisschulen gehalten für eine angemessene Berücksichtigung der Grundsätze des betreffenden Bekenntnisses in Unterricht und Erziehung sowie bei der Gestaltung des Schullebens Sorge tragen.

Für alle Schulen soll weiter gelten:

Die verantwortlichen Gremien an den Schulen müssen den allgemeinen Bildungsauftrag im Blick haben. Nur so kann eine plurale Schullandschaft ermöglicht und eine Monopolisierung von regionalen oder lokalen Interessen verhindert werden.

Zur Frage der Personalverwaltung:

Grundsätzlich ist daran festzuhalten, dass Schulleiterinnen und Schulleiter nur bis zum ersten Beförderungsamt Beförderungen vornehmen dürfen. Durch entsprechende Aufsichtsmaßnahmen sollte aber auch hier die Rechtskonformität derartiger Entscheidungen sichergestellt und ausgeschlossen sein, dass nicht nachvollziehbare Personalentscheidungen getroffen werden. Zugleich ist es erforderlich, dass die Schulaufsicht einen Teil ihrer bisherigen Funktionen behalten. So sollte die Schulaufsicht auch die rechtsförmliche Ausfertigung der Verträge weiter vornehmen. Hinsichtlich der vorgesehenen tarif- und vergütungsrechtlichen Entscheidungskompetenz der Schulleitungen ist im Interesse der Beschäftigten zu verhindern, dass an Schulen zukünftig in verstärktem Maße Lehrkräfte nur stundenweise angestellt werden.

Für Schulleiterinnen und Schulleiter kann zwar durchaus bei entsprechender Schulung eine stärkere Stellung bei der Personalförderung und –beurteilung angestrebt werden. Die eigentliche Verantwortung im personellen Bereich sollte aber nach wie vor bei der Schulaufsicht liegen, vergleichbar der in der Schweiz praktizierten Selbstständigkeit von Schule.

Bestehende Standortnachteile für einzelne Schulen, die sich in den Bewerbungen niederschlagen könnten, müssten durch entsprechende Maßnahmen aufgefangen werden.

- 29 -

Darüber hinaus müssen ausreichend Lehrerinnen und Lehrer mit der Fakultas für das Fach „Katholische Religionslehre“ eingestellt werden und auch in diesem Bereich zum Einsatz kommen.

Zur Frage der Schulaufsicht:

Es ist zu gewährleisten, dass bei aller Eigengestaltung der Schulen die Gleichwertigkeit der Schulabschlüsse gegeben ist. Dies kann unserer Auffassung nach am besten durch eine zweigeteilte Schulaufsicht erfolgen. So ist es erforderlich, einerseits Beratung und Unterstützung von Schulleitungen und Kollegien bei der Durchführung und Gestaltung von Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung zu gewährleisten, andererseits aber auch Kontinuität und Verbindlichkeit bei der Umsetzung von Konsequenzen herzustellen.

Die Frage, inwiefern das Landesinstitut für Schule in eine Evaluationsagentur einbezogen werden kann, ist vor dem Hintergrund der notwendigen Unabhängigkeit sorgfältig zu prüfen.

Im Übrigen gehen wir selbstverständlich davon aus, dass bei diesem „bildungspolitisch und organisatorisch anspruchsvollen Projekt“, wie es bereits in der Projektskizze bezeichnet wurde, die entsprechenden Artikel der Landesverfassung (Artikel 7 – Grundsätze der Erziehung, Artikel 8 – Elternrecht und Schulpflicht, Artikel 10 – Schulverfassung) berücksichtigt und deren Beachtung auf dem Weg zu dem angestrebten Ziel ständig überprüft werden.

Düsseldorf, den 6. Juli 2004
2.5.1 – 665/04 - Rau/K/la