

Stellungnahme der Fachgruppe Schulen in freier Trägerschaft des Paritätischen Sachsen zum vorliegenden Entwurf zum Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (SächFrTrSchulG) vom 12.12.2014

Gliederung

Teil 1

Stellungnahme mit dem Schwerpunkt der allgemeinbildenden Schulen

Einleitung

Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Anmerkungen zu den Paragraphen

Teil 2

Stellungnahme mit dem Schwerpunkt berufsbildende Förderschulen

Einleitung

Anmerkungen zu den Paragraphen

Resümee der berufsbildenden Förderschulen

Dresden, 29. Januar 2015

Teil 1

Einleitung

Der vorliegende Entwurf des Sächsischen Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft muss an der Umsetzung des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 15. November 2013, Vf 25-II-12 gemessen werden, da die bisherigen Vorschriften der SächsVerf widersprechen und Neuregelungen erfordern.

Die Stellungnahme des Paritätischen Sachsen orientiert sich damit an folgenden Grundsätzen:

- Nach Art.102 Abs. 2 SächsVerf sorgen Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft für die Bildung der Jugend, ohne dass ein Vorrang des Einen oder Anderen besteht. Damit ist in der sächsischen Verfassung eine Gleichrangigkeit festgelegt.
- Es gelten besondere verfassungsrechtliche Maßstäbe: Der Schulbetrieb an Ersatzschulen ist Ausdruck einer Grundrechtsbetätigung und nicht einer staatlichen Aufgabenübertragung.
- Die Feststellung des VerfGH-Urteil für die allgemeinbildenden Schulen sollen inhaltsgleich auf die berufsbildenden Schulen übertragen werden.
- Neben die Förderpflicht aus Art. 102 Abs. 3 SächsVerf tritt ein Anspruch der Ersatzschulen auf einen finanziellen Ausgleich nach Maßgabe des Art. 102 Abs. 4 S. 2 SächsVerf. Dieser sieht für öffentliche Schulen vor, dass Unterricht und Lehrmittel unentgeltlich sind. Wegen der Gleichrangigkeit müssen auch Schulen in freier Trägerschaft durch die staatliche Finanzhilfe in die Lage versetzt werden, ein den öffentlichen Schulen gleichwertiges Angebot bei vollständiger Schul- und Lernmittelfreiheit machen zu können.
- Erheben freie Träger kein Schulgeld, muss dieses in der Höhe ersetzt werden, die unter Beachtung des Sonderungsverbots zulässig wäre.
- Die grundsätzlich vorgesehenen Eigenleistungen des Schulträgers können auf verschiedene Art und Weise erbracht werden.
- Zu den erforderlichen Kosten gehören neben den Personal- und laufenden Sachkosten auch die Kosten für die Bereitstellung der Schulgebäude.
- Die Sicherung der Wirksamkeit der in der Schulfreiheit der freien Träger enthaltenen Förderpflicht erfordert einen prozeduralen Grundrechtsschutz. Der Gesetzgeber hat daher Anforderungen an die Ermittlung der an Ersatzschulen mindestens zu leistenden Förderung zu beachten und zudem die Pflicht, die Auswirkungen seines Fördermodells fortlaufend zu beobachten. Das bedeutet, die staatliche Finanzhilfe muss transparent und nachvollziehbar ermittelt werden und durch regelmäßige Datenerhebung in der Entwicklung beobachtet, eventuell auch korrigiert werden.
- Eine eventuelle Wartefristregelung muss mit der Förderpflicht aus Art. 102 Abs. 3 SächsVerf vereinbar sein. Sie muss auch den Anspruch auf einen Ausgleich im Sinne von Art. 102 Abs. 4 Satz 2 SächsVerf erfüllen

Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Die Regelung zur Wartefrist geht auf den Anspruch einer Entlastung im Sinne von Art. 102 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf ein; ebenso werden die Feststellungen des VerfGH-Urteil für die allgemeinbildenden Schulen auf die berufsbildenden Schulen angewendet.

Die in der SächsVerf beabsichtigte Gleichstellung und Stärkung der freien Schulen ist nicht erkennbar. Dies wird vor allem dadurch deutlich, dass bei den Personalkosten ein willkürlicher Faktor von 0,9 verbleibt.

Der Verfassungsgerichtshof hat 2013 entschieden, dass der Schulgeldausgleich zu gewähren ist. Die Möglichkeit zum Verzicht hat der VerfGH nur gesehen, soweit die laufenden Zuschüsse nach den begründbaren Annahmen des Gesetzgebers so hoch sind, dass auch ohne Schulgeld die Genehmigungsanforderungen dauerhaft erfüllt werden können (VerfGHZiff C I 3 b dd). In der Begründung des Entwurfes wird die Behauptung aufgestellt, die Anforderungen können ohne Schulgeld erfüllt werden. Eine nachvollziehbare Begründung dieser Behauptung können wir jedoch im Entwurf nicht erkennen.

Mit den nach dem vorliegenden Entwurf berechneten Schülerkopfsätzen können die Schulträger der Freien Schulen auf Schulgeld nicht verzichten.

Die neuen Regeln berücksichtigen in keiner Weise die Sachverhalte, die vor dem 01.08.2015 liegen. Damit müssen die offenen Verfahren hinsichtlich der Ersatzschulfinanzierung aus den Jahren 2011 bis 2014 gerichtlich geklärt werden. Der Entwurf vergibt damit die Chance, eine Befriedung zu geringeren als den vollen Kosten herzustellen.

In dem vorliegenden Entwurf fehlen unseres Erachtens Aussagen zur Beteiligung der Spitzenverbände der freien Schulen. Sie tragen maßgeblich zu Qualitätssicherungs- und Entwicklungsprozessen der sächsischen Bildungslandschaft bei und sollten verbindlich in notwendige Entscheidungen einbezogen werden.

Elternbeteiligung in den freien Schulen der Mitgliedsorganisationen des Paritätischen Sachsen ist ein wesentlicher Bestandteil und Voraussetzung für gelingende Schule. Vor diesem Hintergrund ist es wünschenswert, wenn die in den freien Schulen legitimierte Schüler- und Elternvertreter(innen) an den jeweiligen Gremien auf Kreis- und Landesebene stimmberechtigt teilnehmen können.

Anmerkungen zu den Paragraphen

§ 2 Begriff der Schulen in freier Trägerschaft

Der Paragraph definiert nicht den Begriff der Schulen in freier Trägerschaft, sondern geht im Wesentlichen nur auf die Trägerschaft von Schulen ein. Insofern sollte der Inhalt entsprechend der Überschrift angepasst oder die Bezeichnung für den § 2 geändert werden.

§ 6 Erlöschen der Genehmigung

Hier sollte klargestellt werden, dass es sich um das Schuljahr der genehmigten Schule handelt, nicht um das allgemeine Schuljahr nach § 33 SchulG. Insbesondere berufsbildende Ersatzschulen weichen von diesem Schuljahr zulässigerweise ab und beginnen am 01.09. oder zum 01.03.

Da es nicht sinnvoll ist, die Genehmigung bei jeder kurzfristigen Unterbrechung des Schulbetriebs erlöschen zu lassen, sollte der geplante Zusatz „und durchgängig betrieben“ entfallen.

§ 7 Anzeigepflicht

Hinweis: Es ist Aufnahme und Beendigung der Tätigkeit anzuzeigen.

Formulierungsempfehlung: „Der Schulträger ist verpflichtet, die Aufnahme und Beendigung der Tätigkeit von Lehrkräften anzuzeigen.“

§ 13 Voraussetzungen

Abs. 4

Freie Schulen müssen auf gemeinnütziger Grundlage arbeiten, somit korrekte Formulierung: Staatliche Finanzhilfe wird nur gewährt, wenn der Träger der freien Schulen gemeinnützig arbeitet.

Abs. 5

Die Entwicklung, dass bereits in der Wartefrist Abschlagszahlungen erfolgen, entspricht der Intention der SächsVerf, freie Schulen zu stärken.

Nicht nachvollziehbar ist jedoch, weshalb nach der Wartefrist nochmals drei Jahresscheiben zur Zahlung der ausstehenden Zuschüsse anberaumt werden. Die Bewährung der Schule als solche ist bereits in den drei Jahren Wartefrist erfolgt. Die Erweiterung um noch einmal drei Jahre wird als zusätzliche und nicht erforderliche Erschwernis gewertet.

Keine Beachtung findet die Lehrmittelfreiheit. Dieser Satz muss (bei Wegfall von Schulgeld) in voller Höhe gezahlt werden, d.h. von Beginn an, unabhängig von der Wartefrist.

§ 14 Umfang

Grundsätzlich möchten wir hier auf folgende Aspekte hinweisen:

Die Erhebung der dargestellten Finanzhilfe basiert auf der Ausgabenperspektive. Eine gleichwertige Auskömmlichkeit der freien Schulen ist durch eine Ausgabendarstellung durch den Freistaat nicht nachvollziehbar und widerspricht dem prozeduralen Grundrechtsschutz. Entsprechend des Wortlautes „Soll-Kosten-Formel“ sollten dann auch auf der Basis der Kosten die Berechnungen erfolgen. So besteht bspw. zwischen Ausgaben und Kosten bei der Beschaffung von Schulraum ein erheblicher Unterschied.

Mit der Annahme in der Begründung für den Faktor 0,9 „Träger freier Schulen sind nicht der Tarifbindung des öffentlichen Dienstes unterworfen“ und für den Betrieb der Schule sei eine Vergütung des Lehrpersonals zu 100 Prozent „...nicht erforderlich...“, bleibt die vom VerfGH dargestellt Gleichrangigkeit unseres Erachtens unbeachtet.

Nicht nachvollziehbar ist für uns, warum weiterhin für die Beschulung eines Förderschülers / einer Förderschülerin 100 Prozent der Personalkosten, in einer Regelschule hingegen nur 90 Prozent, angesetzt werden.

Der Entwurf enthält keine Aussage zum Ausgleich für nichterhobenes Schulgeld. Es fehlt die explizite Darstellung zum Umgang mit dem Schulgeld.

Abs 2 Ziffer 1

Hier sollte die Wirkung der Kündigung berücksichtigt werden, da sie entscheidend ist.

Hinweis:

das Vertragsverhältnis kann am Stichtag gekündigt sein, der Besuch der Schule aber wg. der Kündigungsfrist noch fortauern.

Folgende Frage ist zu klären:

Warum gelten unentschuldigte Schüler(innen) nicht als beschult?

Eine besondere Aufgabe der Förderschulen und beruflicher Schulen ist es bspw., den Wiedereinstieg in einen „geordneten“ Bildungsprozess zu ermöglichen und dies ist nicht immer mit dem Stichtag zu realisieren. Für Schulträger ist es somit ein hohes Risiko, wenn sie für unentschuldigt fehlende Schüler(innen) keinen Zuschuss erhalten.

Abs. 2 Ziffer 5 letzter Satz

Wir sehen in der Intention „Absatz 3 Satz 2 findet keine Anwendung“ eine Benachteiligung inklusiver Beschulung. Diesen Satz bitten wir zu streichen.

Hinweis:

In der vorliegenden Sollkostenformel werden die Klassenstärken nach Richtwerten bewertet; nicht nach den Ist-Werten an sächsischen Schulen, so z.B. GS Richtwert 25 vs. Ist-Wert 22.

Die Kosten der Bereitstellung von Schulgebäuden werden im Gesetzentwurf nicht benannt und sind unseres Erachtens somit auch nicht Gegenstand der Bezuschussung. Solange dies der Fall ist, muss mindestens der Anspruch auf Baukostenzuschuss explizit geregelt und erhalten bleiben.

§ 15 Teilhabeanspruch

Vor Inkraftsetzung dieses Anspruches sollte die Realisierung der Umsetzung, insbesondere mit den pädagogischen Bedürfnissen der freien Schulen abgestimmt werden. Die Angebote sollten der pädagogischen Vielfalt und der Besonderheit der Konzeptionen entsprechen und mit den dafür notwendigen personellen Kapazitäten zur Verfügung stehen.

Anmerkung Förderschulen betreffend:

Die Erweiterung des Teilhabeanspruchs auf die Diagnose des sonderpädagogischen Förderbedarfs im Sinne der Gleichrangigkeit muss ebenfalls berücksichtigt werden.

§ 16 Mitwirkungspflicht

Der Verpflichtung zur Offenlegung aller Einnahmen und Ausgaben können wir unter datenschutzrechtlichen Aspekten nicht zustimmen. Die Verpflichtung verstößt unseres Erachtens gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und ist nicht verfassungsgemäß.

Grundlage einer Datenerhebung könnte die bereits praktizierte Erfassung durch das Statistische Landesamt sein, die entsprechend modifiziert werden könnte.

§ 17 Schulaufsicht und Schulaufsichtsbehörden

Aus unserer Sicht sind die Befugnisse der Schulaufsicht in zwei Punkten kritisch zu bewerten, da Eingriff in die Trägerhoheit:

Ein Einsichtsrecht darf es nur für die Unterlagen geben, die für Rechtsaufsicht und Finanzierung maßgeblich sind, nicht insbesondere für diese. Das Wort "insbesondere" eröffnet Möglichkeit im unbestimmbaren Bereich, wofür es keine Rechtsgrundlage gibt.

Das Recht zur Untersagung des Einsatzes darf nur bestehen, wenn jemand nicht geeignet ist, nicht schon, wenn er/sie nicht geeignet erscheint.

Hinweis:

Beratung ist stets unter dem Aspekt der Freiwilligkeit zu betrachten.

Abs. 2 Ziffer 1

Ein (unangemeldeter) Besuch ist auf begründete Fälle zu beschränken.

Unseres Erachtens sollten Unterrichtsbesuche immer nach Ankündigung und nur zur Kontrolle der Genehmigungsvoraussetzungen stattfinden.

Abs. 2 Ziffer 2

Hier muss unseres Erachtens das Recht auf Einsicht auf die Unterlagen beschränkt werden, die für Genehmigungs- und Anerkennungsverfahren sowie staatliche Finanzhilfe maßgeblich sind. Eine allgemeine Durchsicht von Unterlagen, wie im Rahmen einer Dienstaufsicht, darf es an Schulen in freier Trägerschaft nicht geben.

§ 21 Übergangsvorschriften

Hier werden in keiner Weise die Sachverhalte berücksichtigt, die vor dem 01.08.2015 liegen. Damit bleiben die offenen Verfahren hinsichtlich der Ersatzschulfinanzierung aus den Jahren 2011 bis 2014 ungelöst und müssen somit gerichtlich geklärt werden.

Teil 2

Einleitung

Unter den besonderen Bedingungen der Berufsbildenden Förderschulen für Sinnesbehinderte – angegliedert an die Berufsbildungswerke Chemnitz und Leipzig – haben junge Menschen, deren Schwere der Behinderung die Förderkategorie III begründet, neben den Ausbildungsberufen speziell für Menschen mit Behinderung, ebenso durch die vorhandenen Unterstützungs- und Förderstrukturen die Möglichkeit, einen Ausbildungsabschluss in einem anerkannten Vollberuf zu erlangen. Hierbei ermöglichen beide Berufsbildungswerke vielen jungen Menschen mit Sinnesbehinderung eine Berufsausbildung trotz fehlendem Schulabschluss. Der Gesetzesentwurf gefährdet nunmehr die Chancengleichheit und Wahlfreiheit von jungen Menschen mit Behinderung, weil

die intensive sowie individuelle und deshalb bedarfserhöhende Unterstützung von jungen Menschen mit Sinnesbehinderung zur Erreichung eines Berufsabschlusses nicht mehr gewährleistet werden kann,

die Berufswahlmöglichkeiten innerhalb eines breitgefächerten Angebots an Ausbildungsberufen, wie sie anderen jungen Erwachsenen ohne Behinderung weiterhin zugänglich sind, sich erheblich verringern werden.

In der Konsequenz geht es also um eine Einschränkung von Teilhabe an Bildung und beruflicher Zukunft von Menschen mit Sinnesbehinderung. Dies entspricht nicht der seit 2009 für Deutschland verbindlichen Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK), in der Menschen mit Behinderung gleichgestellt und mit gleichen Rechten ausgestattet werden sollen. Bund und Länder sind verpflichtet, die Voraussetzung zu schaffen, statt diese mit Absenkung der Schülerausgabensätze für die Berufsbildenden Förderschulen in freier Trägerschaft einzuschränken.

Anmerkungen zu den Paragraphen

§ 4 Genehmigung

Abs. 2

Der Umfang der Genehmigungspflicht für berufliche Bildungsgänge geht unseres Erachtens zu weit. Problematisch sind vor allem Fälle der Ablösung von Bildungsgängen des Landesrechts durch ähnliche neue (z.B. Wechsel von der Kinderpflege in die Sozialassistent(inn)enausbildung), die Neuordnung von Berufsbildern des Bundesrechts z.B. der Wechsel von Bürokaufmann zu Kaufmann/-frau für Büromanagement oder der Neugestaltung von Berufen in der Benachteiligten-Ausbildung durch die jeweils zuständigen Kammern (Bsp.: Lagerfachhelfer wird zu Fachpraktiker Lager, Beikoch zu Fachpraktiker Küche).

Kritisch sehen wir, dass eine Schule, die nach Berufsfachschulordnung bereits in einem Bildungsgang ausbildet und dort über fundierte Erfahrungen verfügt, dies neu für einen Bildungsgang, der in derselben BFSO geregelt wird, nachweisen muss. Nachzuvollziehen ist, dass Schulen mit Kenntnissen in der pflegerischen Branche nicht zwingend über Kenntnisse in gewerblich-technischer Ausbildung verfügen.

Die Wartefrist von 3 Jahren würde für jeden neu geordneten Ausbildungsberuf im Sinne eines neuen Bildungsgangs immer greifen, obwohl die Berufsbildende Förderschule für Sinnesbehinderte bereits die Genehmigung für den bisher bestehenden Ausbildungsberuf („Vorgängerberuf“) besitzt.

Nur 80% des Schülerausgabensatzes stehen pro Schüler des Bildungsgangs über 3 Jahre zur Finanzierung des neu geordneten Berufs zur Verfügung.

§ 14 Umfang

Abs. 2 Nr. 4

Nach dem Gesetzesentwurf kann für Schüler(innen) mit einer Mehrfach- oder Schwerstmehrfachbehinderung die pädagogisch notwendige Leistung um bis zu 100% erhöht werden. Durch die Sächsische Bildungsagentur erfolgen die Feststellung anhand von fachlichen Gutachten und die Bestimmung des Erhöhungsprozentsatzes. Unsererseits wirft dies zu klärende Fragen über klare Abläufe und einen nachvollziehbare Bewertungen auf:

- Wie erfolgt das Verfahren zum Beginn der Berufsausbildung zur Begutachtung eines zusätzlichen sonderpädagogischen Förderbedarfs?
- Werden die Gutachten der Agentur für Arbeit oder von Fachärzten zur Bestimmung des Erhöhungsprozentsatzes seitens der Sächsischen Bildungsagentur anerkannt? Sollten die Gutachten der Agentur für Arbeit nicht anerkannt werden, muss klar dargestellt werden, wie das Verfahren zur gutachtenbasierten Bestimmung des Erhöhungsprozentsatzes ablaufen wird.
- Welche Kriterien werden mit welcher Wertigkeit bei der Bestimmung des Erhöhungsprozentsatzes zu Grunde gelegt?
- Wie erfolgt die Rückberechnung eines erhöhten Schülersatzes, wenn bei rechtzeitiger Anzeige eines Feststellungsbedarfs die Zuerkennung einer Erhöhung erst nach der Stichtagsmeldung der Schülerzahlen erfolgt?

Abs. 3 in Verbindung mit § 21 Abs. 5

Nach den Ausführungen im Gesetzesentwurf ist vorgesehen, dass der bedarfserhöhende Faktor abgebaut werden soll: Schuljahr 2015/2016: 1,7 - Schuljahr 2016/2017: 1,5 - Schuljahr 2017/2018: 1,3. Da es im Freistaat Sachsen keine vergleichbaren Berufsbildenden Förderschulen für Sinnesbehinderte gibt, sind folgende Fragen unserer Meinung nach offen und dringend zu klären:

- Worauf basiert die Aussage in der Begründung zum Gesetzesentwurf (S. 24), dass der bedarfserhöhende Faktor für die Berufsbildenden Förderschulen „bisher sehr großzügig“ war und wie lautet die stichhaltige und untersetzte Begründung für die Absenkung des Faktors?
- Warum werden zur Faktorbestimmung Ist-Werte öffentlicher Schulen zu Grunde gelegt, die nicht mit Berufsbildenden Förderschulen für Sinnesbehinderte vergleichbar sind?
- Warum werden die Berufsbildenden Förderschulen für Sinnesbehinderte nicht mehr separat berücksichtigt sowie ausgewiesen und derart finanziell in Frage gestellt?

Abs. 4

Der neue Wert für die Sachkosten wird laut Gesetzesentwurf anhand von Ist-Werten der letzten drei Schuljahre der öffentlichen Schulen berechnet. In Sachsen gibt es keine mit den Berufsbildenden Förderschulen für Sinnesbehinderte der Berufsbildungswerke vergleichbaren öffentlichen Schulen. Zu klären ist daher:

- Inwieweit wurden die jüngsten Gerichtsentscheidungen zur Umsetzung der Lernmittelfreiheit und deren Auswirkungen mit in dem neuen Sachkostensatz berücksichtigt?
- Warum werden zur Sachkostenbestimmung Ist-Werte öffentlicher Schulen zu Grunde gelegt, die nicht mit Berufsbildenden Förderschulen für Sinnesbehinderte der sächsischen Berufsbildungswerke und deren besonderen Anforderungen vergleichbar sind?
- Warum finden die Berufsbildenden Förderschulen für Sinnesbehinderte keine separate Berücksichtigung mehr und werden nicht mehr extra ausgewiesen?

Resümee der berufsbildenden Förderschulen

Als Gesamtresümee steht für uns unabdingbar eine Überarbeitung des Gesetzesentwurfs zur Sicherung der Gleichstellung und Rechte für Menschen mit Sinnesbehinderung in Sachsen nach der UN-BRK. Junge Menschen mit einer Seh-, Hör- und/oder Sprachbehinderung dürfen nicht die Verlierer dieses Gesetzes sein!

In der Überarbeitung des vorliegenden Gesetzentwurfes fordern die Träger berufsbildender Förderschulen:

1. Der bedarfserhöhende Faktor von 1,7 wird nicht abgesenkt und die Regelung zur Absenkung in den Übergangsvorschriften sind ersatzlos zu streichen (§ 14 Abs. 3 i.V.m. § 21 Abs. 5).
2. Den Sachkostensatz für die berufsbildenden Förderschulen für Sinnesbehinderte anhand von tatsächlichen Ist-Werten zu ermitteln und zudem die Sachkosten dahingehend erneut zu berechnen, dass die zukünftig anfallenden Kosten aus den Urteilen zur Lernmittelfreiheit berücksichtigt werden (§ 14 Abs. 4).
3. Dass, wenn es um die Neuordnung von einem bereits an der berufsbildenden Förderschule genehmigten Ausbildungsberuf handelt, die Beantragung des neugeordneten Bildungsgangs nicht der Einrichtung einer neuen Schule gleichkommt (§ 4 Abs. 2 Nr. 3).
4. Dass die Gutachten der Agentur für Arbeit für die Bestimmung einer Mehrfach- oder Schwerstmehrfachbehinderung anerkannt werden, sowie transparent und nachvollziehbar herausgestellt wird, wie die Ermittlung des Erhöhungsprozentsatzes erfolgt (§ 14 Abs. 2 Nr. 4).
5. Dass Gespräche mit einzelnen Trägern über die Bedarfe und Belange der jungen Menschen mit Sinnesbehinderungen in den berufsbildenden Förderschulen der Berufsbildungswerke, wie ursprünglich vorgesehen, nachgeholt werden.

Sollte das Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft nach dem vorliegenden Entwurf im Sächsischen Landtag beschlossen werden, wird seitens der berufsbildenden Förderschulen für Sinnesbehinderte der beiden sächsischen Berufsbildungswerke in Leipzig und Chemnitz zu entscheiden sein, welche finanziell und damit pädagogisch nicht mehr tragfähigen beruflichen Bildungsgänge in öffentliche Trägerschaft zu überführen wären.