

3 Schulen in freier Trägerschaft



Artikel 7 Abs. 4 GG

„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 Eltern

nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.“

(5) Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.“



Artikel 8 LV

„(2) ...Die hiernach genehmigten Privatschulen haben die gleichen Berechtigungen wie die entsprechenden

öffentlichen Schulen. Sie haben Anspruch auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen öffentlichen Zuschüsse“.

3.1 Privatschulfreiheit

Zentrale Vorschrift des Privatschulwesens in Deutschland ist Art. 7 Abs. 4 GG. Sie normiert die Privatschulfreiheit als institutionelle Garantie. Art. 8 Abs. 2 LV übernimmt die Regelungen des Grundgesetzes in die NRW-Landesverfassung und bestimmt darüber hinaus, dass Ersatzschulen die gleichen Berechtigungen wie entsprechende öffentliche Schulen und Anspruch auf öffentliche Mittel haben.

Privatschulfreiheit bedeutet, dass es kein staatliches Schulmonopol gibt. Jedermann hat das Recht, eine Privatschule zu gründen, auch wenn kein Bedürfnis für die Schule besteht, und auch wenn öffentliche Schulen durch die private Konkurrenz Schüler verlieren.

Die Gründung und der Betrieb von Privatschulen kann nicht über die verfassungsrechtlich gesetzten Grenzen hinaus durch eine schulrechtliche Regelung eingeschränkt oder abgeschafft werden.

Das Privatschulrecht ist im Elften Teil des Schulgesetz in §§ 100 ff. geregelt. Der früher übliche Begriff Privatschule ist im Schulgesetz durch den Begriff **Schulen in freier Trägerschaft** ersetzt worden. Inhaltlich hat sich hierdurch nichts geändert.



Die Schulen in freier Trägerschaft sind in **Ersatzschulen** (§§ 100 ff. SchulG) und **Ergänzungsschulen** (§ 116 ff. SchulG) unterteilt. Bei den ebenfalls in diesem Teil des Schulgesetzes aufgeführten **freien Unterrichtseinrichtungen** handelt es sich nicht um Schulen im Rechtssinn (§ 119 SchulG).

Die eindeutige Zuordnung einer Schule entweder zu den öffentlichen Schulen oder zu den Schulen freier Trägerschaft ist erforderlich, weil jeweils unterschiedliches Recht Anwendung findet (§ 6 Abs. 2 SchulG).

Die Abgrenzung erfolgt in der Weise, dass Schulen, die nicht in öffentlicher Trägerschaft stehen, Schulen in freier Trägerschaft sind.

Körperschaften des öffentlichen Rechts, die öffentliche Schulen betreiben können, dürfen keine Ersatzschulen errichten und betreiben (§ 100 Abs. 7 SchulG). Dies sind insbesondere Kommunen. Nicht ausgeschlossen sind hierdurch finanzielle Zuschüsse. Unzulässig wäre aber eine Beteiligung an dem Träger einer Ersatzschule mit bestimmendem Einfluss. Ebenso unzulässig wäre die Übertragung einer öffentlichen Schule auf einen Ersatzschulträger.

Andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, die keine öffentlichen Schulen betreiben können, kommen als Träger einer Ersatzschule allerdings in Betracht. So betreiben die evangelischen Landeskirchen und die katholische Kirche den überwiegenden Teil der Ersatzschulen in NRW.

3.2 Ersatzschulen sind den öffentlichen Schulen gleichgestellt

Ersatzschulen sind den öffentlichen Schulen gleichgestellt (§ 100 Abs. 1 SchulG). Sie entsprechen in ihren Bildungs- und Erziehungszielen im Wesentlichen den Bildungsgängen und Abschlüssen der öffentlichen Schulen (§ 100 Abs. 2 SchulG).

Die Schulpflicht kann durch den Besuch einer Ersatzschule ebenso erfüllt werden wie durch den Besuch einer öffentlichen Schule. Für die Aufnahme von Schülern gelten, ebenso wie für die Erteilung von Zeugnissen und die Vergabe von Abschlüssen, die für öffentliche Schulen geltenden Regeln unmittelbar.

Eine Schule in freier Trägerschaft kann nur dann die Rechtsform einer Ersatzschule haben, wenn in NRW entsprechende öffentliche Schulen bestehen oder zumindest grundsätzlich vorgesehen sind (Grundsatz der Akzessorieität). Sie muss als Ersatz für eine öffentliche Schule wie zum z.B. als privates Gymnasium geplant sein. Maßgeblich ist dabei der mit der Schule verfolgte Gesamtzweck.



Wenn eine Schule in freier Trägerschaft an die Stelle einer öffentlichen Schule tritt, muss sie besondere Anforderungen erfüllen. Ersatzschulen bedürfen deswegen der **Genehmigung** durch die obere Schulaufsichtsbehörde. Die materiellen Voraussetzungen hierfür finden sich in § 101 SchulG; die formellen Erfordernisse regeln §§ 1 bis 3 der Verordnung über die Ersatzschulen (ESchVO) vom 5. März 2007 (BASS 10-02 Nr. 1).

In dem Genehmigungsverfahren wird geprüft, ob die Schule im Verhältnis zu der Schulform, der sie akzessorisch folgen soll, gleichwertig ist. Konkret geht es darum, festzustellen, dass die Schule

- ✓ in ihren Lehrzielen,
- ✓ ihren Einrichtungen und
- ✓ in der wissenschaftliche Ausbildung ihrer Lehrer

nicht hinter den Standards entsprechender öffentlichen Schulen zurücksteht (§ 101 Abs. 1 SchulG). **Gleichwertigkeit** in diesem Sinne bedeutet nicht, dass die Ersatzschule sich nicht von einer öffentlichen Schule unterscheiden darf. Gleichwertigkeit bedeutet nicht Gleichartigkeit. Dies eröffnet vielfältige Freiräume.

Eine Ersatzschule ist an die staatlichen Unterrichtsvorgaben (Richtlinien, Rahmenvorgaben, Lehrpläne) der entsprechenden öffentlichen Schulform nicht strikt gebunden. Es reicht vielmehr aus, wenn sie die vom Staat vorgegebenen Lehrziele in ihren wesentlichen Merkmalen teilt und die Planung und Gestaltung des Unterrichts erwarten lassen, dass die Schüler eine dem öffentlichen Schulwesen vergleichbare Qualifikation erwerben. Der **Gleichwertigkeit der Lehrziele** steht auch nicht entgegen, wenn eine Ersatzschule ihre eigenen Wertvorstellungen verwirklicht und sich eine besondere pädagogische, religiöse oder weltanschauliche Prägung gibt (§ 101 Abs. 3 SchulG).

Mit der **Gleichwertigkeit der Einrichtungen** ist die sächlich-organisatorische Ausstattung der Schule gemeint (z.B. Gebäude, Raumausstattung, Lehr- und Lernmittel). Sie muss geeignet sein, junge Menschen in einer sozialen Gemeinschaft zu bilden und zu erziehen. Dies gilt in besonderer Weise für Ganztagschulen.

Maßstab für die **Gleichwertigkeit der wissenschaftlichen Ausbildung** ist das öffentliche Schulwesen mit der dafür vorgesehenen Lehrerausbildung und nicht das besondere Anforderungsprofil eines Ersatzschulträgers (§§ 4 bis 6 ESchVO). Soweit ein Lehrer nicht über eine Lehramtsbefähigung verfügt oder nicht entsprechend seiner Lehramtsbefähigung eingesetzt werden soll, wird ein Feststellungsverfahren durchgeführt. Dies alles dient dem Schutz der Allgemeinheit vor unzureichend ausgestatteten Schulen.



Die Aufnahme der Tätigkeit als Lehrer an einer Ersatzschule bedarf einer Genehmigung durch die obere Schulaufsichtsbehörde (Unterrichtsgenehmigung). Dies gilt auch für Schulleiter und deren Vertretung vor Aufnahme der Leitungstätigkeit (Funktionsgenehmigung). Ein Auswahlermessen steht der oberen Schulaufsichtsbehörde nicht zu, da die Personalhoheit beim Ersatzschulträger liegt.

Die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrer an einer Ersatzschule muss gesichert sein (§ 102 Abs. 3 SchulG). Dieses – auf dem Grundgesetz basierende – Gebot bedeutet, dass die Leistungen eines Ersatzschulträgers an seine Lehrer mit den Leistungen an Lehrer im öffentlichen Schuldienst annähernd vergleichbar sein müssen (siehe § 4 Abs. 3 ESchVO).

Bei einer Waldorfschulen handelt es sich um eine Ersatzschule eigener Art (§ 100 Abs. 6 SchulG). Dies sind Schulen, die besondere pädagogische Reformgedanken verwirklichen und aus pädagogischen Gründen darauf verzichten, regelmäßig Zeugnisse zu erstellen. Es gibt vielmehr besondere Prüfungsordnungen und zwar:

- ✓ Verordnung über den Erwerb von Abschlüssen der Sekundarstufe I an Waldorfschulen (PO-Waldorf-S I) vom 21. Juni 2008 (BASS 13-51 Nr. 2.1).
- ✓ Verordnung über die Abiturprüfung an Waldorfschulen (PO-Waldorf) vom 31. Januar 2000 (BASS 13-51 Nr. 1.2).

Eine Ersatzschule muss grundsätzlich allen jungen Menschen ohne Rücksicht auf die finanziellen Verhältnisse ihrer Eltern offen stehen (**Sonderungsverbot**). Dies hindert Ersatzschulen nicht, Schulgeld zu erheben. Das Schulgeld wird allerdings in NRW auf den vom Ersatzschulträger zu erbringenden Eigenleistungsbetrag angerechnet, so dass es in NRW keine praktische Bedeutung hat (siehe Ziffer 2.2 der Online-Ausgabe).

Die **Schulaufsicht** kann gegenüber einer Ersatzschule grundsätzlich nur einschreiten, wenn durch Abweichungen von staatlichen Regelungen gegen die Vorschriften des Zeugnis- und Berechtigungswesens verstoßen oder die Gleichwertigkeit der Ersatzschule in Frage gestellt wird (§ 104 Abs. 1 SchulG, § 7 ESchVO).

Aus der institutionellen Garantie der Errichtung privater Schulen ergibt sich zugleich eine Verpflichtung des Staates, die Ersatzschulen zu schützen und zu fördern. Anders als in anderen Ländern hat sich der Verfassungsgeber in NRW

BASS

Nähere Informationen finden sich in dem Runderlass des Ministeriums vom 4. Mai 2010 zur Schulaufsicht über Ersatzschulen (BASS 10-31 Nr. 94).



entschieden, einen Leistungsanspruch unmittelbar in der Landesverfassung zu verankern. Genehmigte Ersatzschulen haben danach einen einklagbaren Anspruch auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten erforderlichen öffentlichen Zuschüsse (Artikel 8 Abs. 4 Satz 3 LV). Zuschuss bedeutet allerdings schon nach dem Wortsinn nicht eine Vollfinanzierung. Obergrenze der Bezuschussung ist das Ausgabeverhalten vergleichbarer öffentlicher Schulen (Ausgabenbegrenzungsgebot).

Die **Ersatzschulfinanzierung** ist in §§ 105 ff. SchulG geregelt. Dort und in der Verordnung über die Finanzierung von Ersatzschulen (Ersatzschulfinanzierungsverordnung - FESchVO) vom 18. März 2005 (BASS 11-03 Nr. 7.1) finden sich die Vorschriften, aus denen sich ergibt, in welcher Höhe, nach welchen Kriterien und nach welchem Verfahren Ersatzschulen Zuschüsse zu ihren Kosten zu erwarten haben.

3.3 Ergänzungsschulen ergänzen das öffentliche Schulangebot

Ergänzungsschulen sind Schulen in freier Trägerschaft, für die es keine vergleichbaren öffentlichen Schulen gibt. Sie sind nicht Ersatz für das staatliche Schulangebot, sondern ergänzen und erweitern es in spezifischer Weise.

Während eine Ersatzschule einer Genehmigung bedarf, kann eine Ergänzungsschule ihren Betrieb ohne Genehmigung aufnehmen. Erforderlich ist nur eine Anzeige an die örtlich zuständige obere Schulaufsichtsbehörde (§ 116 Abs. 2 SchulG). Die Anzeige und die Auskunfts- und Einsichtsrechte ermöglichen der Schulaufsicht zu prüfen, ob die Mindeststandards eingehalten werden (keine Verwechslungsgefahr mit öffentlichen Schulen, Achtung der verfassungsmäßigen Ordnung, persönliche Zuverlässigkeit des Personals, Gefahrenabwehr).

Die **Schulpflicht** kann in NRW an einer Ergänzungsschule nur dann erfüllt werden, wenn an ihr mindestens das Bildungsziel der Hauptschule erfüllt werden kann und sie staatlich anerkannt ist (§ 34 Abs. 3 i.V.m. § 118 Abs. 2 SchulG). Entsprechendes gilt für allgemein bildende ausländische oder internationale Ergänzungsschulen (§ 34 Abs. 5 b) i.V.m. § 118 Abs. 3 SchulG).

Die Anerkennung ändert nichts daran, dass eine Ergänzungsschule nicht berechtigt ist, **Zeugnisse** zu erteilen oder **Berechtigungen** zu verleihen. Um einen nach dem Schulgesetz vorgesehen Schulabschluss zu erwerben, müssen die Schüler vielmehr eine staatliche Externenprüfung absolvieren (§ 51 Abs. 2 SchulG). Die Regelungen finden sich in besonderen Prüfungsordnungen und zwar in der



- ✓ Verordnung über die Externenprüfung zum Erwerb der Abschlüsse der Sekundarstufe I (PO-Externe-S I) vom 22. Oktober 2007 (BASS 19-32 Nr. 4.1) und der
- ✓ Verordnung über die Abiturprüfung für Externe (Externen-Abiturprüfungsordnung – PO-Externe-A) vom 30. Januar 2000 (BASS 19-33 Nr. 2).

Anders als Ersatzschulen erhalten sie keine staatlichen Zuschüsse. Dies gilt auch für staatlich anerkannte Ergänzungsschulen. Schulrechtliche Beschränkungen für die Erhebung von Schulgeld gibt es nicht. Dementsprechend erheben sie hohe Schulgelder.

Die Rechtsbeziehungen zwischen einer Ergänzungsschule und ihren Schülern bzw. bei nicht volljährigen Schülern deren Eltern sind rein privatrechtlich geordnet. Anders als für Ersatzschulen gibt es für den Inhalt des Beschulungsvertrags keine verbindlichen schulrechtlichen Vorgaben. Eine Ergänzungsschule ist aber verpflichtet, vor Vertragsschluss **schriftlich** über wesentliche Punkte des Vertrags, wie die Gesamtvergütung einschließlich der Nebenkosten und dem Kündigungsrecht, zu informieren (§ 116 Abs. 7). Dies dient dem Schutz vor irreführenden oder unvollständigen Angaben. Über Streitigkeiten zwischen den Beteiligten entscheiden die Zivilgerichte.

Traditionell finden sich unter den Ergänzungsschulen besonders viele berufsbildende Schulen. Sie sind oft Vorreiter für neue Entwicklungen in der Berufsbildung. Mit der Anerkennung erhält eine **berufsbildende Ergänzungsschule** das Recht, nach staatlich genehmigten Prüfungsordnungen Prüfungen abzuhalten und eigene Abschlüsse zu vergeben (§ 118 Abs. 1 SchulG). Bildungsgänge und Abschlüsse der Berufskollegs können sie nicht anbieten.

Besondere Bedeutung haben in den letzten Jahren allgemein bildende ausländische und internationale Schulen erlangt. Eine **ausländische Schule** ist eine Schule, deren Organisation und Unterricht den Regelungen des jeweiligen ausländischen Staats entspricht und die der Kulturhoheit dieses Staates unterliegt. Eine **internationale Schule** ist in der Regel auf den Erwerb des International Baccalaureate Diploma (IB) ausgerichtet. Dieser Abschluss wird von einer in Genf ansässigen privatwirtschaftlichen Stiftung vergeben. Die Voraussetzungen für die Anerkennung als Hochschulzugangsqualifikation in Deutschland sind in einer Vereinbarung der Kultusministerkonferenz geregelt, die sich im Netz unter folgender Adresse findet:

http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/ZAB/Hochschulzugang_Beschluesse_der_KMK/IB_Diploma_11.pdf.

Der Besuch einer ausländischen oder internationalen Schule bedarf in jedem Einzelfall einer Ausnahmegenehmigung, sofern die Schule nicht staatlich anerkannt ist (§118 Abs. 3 SchulG). Nähere Informationen hierzu finden sich in



einem Runderlass des Schulministeriums (BASS 12-51 Nr. 4). Ein Verzeichnis der anerkannten Schulen ist vom Schulministerium unter folgender Adresse veröffentlicht worden:

<http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Schulformen/Privatschulen/Verzeichnisse/Verzeichnis.pdf>

3.4 Freie Unterrichtseinrichtungen sind keine Schulen

Freie Unterrichtseinrichtungen sind keine Schulen im Sinne des Schulgesetzes. Sie unterscheiden sich von Schulen materiell dadurch, dass sie keine eigenen Bildungs- und Erziehungsziele verfolgen und nicht lehrplanmäßig in mehreren Fächern Unterricht erteilen, sondern in zeitlich relativ kurz bemessenen Kursen bestimmte Kenntnisse und Fertigkeiten wie z.B. Sprachkenntnisse vermitteln (vergleiche § 6 Abs. 1 SchulG).

Beispiele:

- ✓ Gewerbliche Nachhilfeinstitute, Tanzschulen, Fahrschulen, Tauchschulen.

Die Aufnahme des Betriebs einer freien Unterrichtseinrichtung bedarf keiner schulaufsichtlichen Genehmigung; sie ist auch nicht anzeigepflichtig. Sie darf sich aber nicht als eine Schule gerieren (§ 119 Abs. 1 SchulG). Hiermit soll eine Verwechslung mit einer öffentlichen Schule oder einer Schule in freier Trägerschaft und damit eine Irreführung ausgeschlossen werden. Zwar ist die Bezeichnung Schule alleine nicht geschützt (z.B. Tanzschule). Das Verbot soll vielmehr verhindern, dass eine freie Unterrichtseinrichtung die Bezeichnung einer Schule oder Schulform im Sinne des Schulgesetzes verwendet.

Besondere Bedeutung hat der **Nachhilfeunterricht**. Hierunter wird die den Schulunterricht begleitende private Betreuung und Unterrichtung von Schülern durch teilweise bundesweit tätige gewerbliche Nachhilfeunternehmen oder durch einzelne Personen verstanden.

Die Rechtsbeziehungen sind dem Privatrecht zuzuordnen.

In der Regel wird es sich bei entgeltlichen Verträgen um einen Dienstvertrag im Sinne von § 611 BGB.

Private Lehrgänge, die in Form von **Fernunterricht** angeboten werden, unterfallen dem Fernunterrichtsschutzgesetz.

Tipp

Auf der Homepage der Staatlichen Zentralstelle für den Fernunterricht (ZFU) in Köln, einer gemeinsamen Behörde aller Länder zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht, finden sich sowohl fast alle angebotenen Fernlehreangebote als auch der Ratgeber für den Fernunterricht und die wichtigsten rechtlichen Grundlagen: <http://www.zfu.de>

