

Anlage 5

Gutachten der Stabsstelle RBS-Recht zu den Grundlagen der rechtlichen Zuständigkeiten

Darstellung der Zuständigkeiten im Rahmen der Beschulung von Flüchtlingen

Im Folgenden wird zunächst kurz dargestellt, dass Flüchtlinge grundsätzlich der Schulpflicht unterliegen (unter 1.) und im Anschluss wird erläutert, wie sich die Zuständigkeiten für die Beschulung von Flüchtlingen zwischen dem Freistaat Bayern und der Landeshauptstadt München verteilen (unter 2.).

1. Schulpflichtigkeit von Flüchtlingen

Auch Kinder und Jugendliche, die aus ihren Heimatländern geflohen sind, unterliegen grundsätzlich der Schulpflicht (Vollzeit- bzw. Berufsschulpflicht).

Nach Art. 129 Verfassung des Freistaates Bayern (BV) sind alle Kinder und Jugendliche zum Besuch der Volksschule und der Berufsschule verpflichtet, d.h. die Schulpflicht besteht unabhängig von der Staatsangehörigkeit des oder der Schulpflichtigen.

Art. 35 Abs. 1 S. 1 Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) definiert vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Regelung den Begriff des „Schulpflichtigen“. Schulpflichtig ist demnach, wer die altersmäßigen Voraussetzungen erfüllt und in Bayern seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat oder in einem Berufsausbildungsverhältnis oder einem Beschäftigungsverhältnis steht.

S. 2 des Art. 35 BayEUG enthält Sonderregelungen für bestimmte Schülergruppen. In den Fällen des Art. 35 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1 und 2 BayEUG beginnt die Schulpflicht drei Monate nach dem Zuzug aus dem Ausland. Bei Vorliegen der altersmäßigen Voraussetzungen unterfällt gem. Art. 35 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1 bis 4 BayEUG der Schulpflicht, wer

- eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz besitzt,
- eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 oder § 24 Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) wegen des Krieges in seinem Heimatland oder nach § 25 Abs. 4 S. 1 oder Abs. 5 AufenthG besitzt,
- eine Duldung nach § 60 a AufenthG besitzt,
- vollziehbar ausreisepflichtig ist, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist.

2. Rechtliche Grundlagen der Zuständigkeit für die Beschulung von Flüchtlingen

Die rechtlichen Grundlagen für die Zuständigkeit der Beschulung von Flüchtlingen stellen sich wie folgt dar: Grundsätzlich obliegt die Leistungsverantwortung und Organisationshoheit für das öffentliche Schulwesen dem Freistaat Bayern (nachfolgend unter a). Das Betreiben einer kommunalen Schule stellt für die jeweilige Gemeinde eine freiwillige Aufgabe dar. Aufgrund des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts kann die Landeshauptstadt München, in den Grenzen der umfassenden Aufsicht des Freistaates Bayern über das Schul- und Bildungswesen, die kommunalen Schulen eigenverantwortlich führen (nachfolgend unter b).

a) Grundsatz: Staatlicher Bildungsauftrag

Aus Art. 128 Abs. 1 und 133 Abs. 1 S. 1 BV lässt sich eine landesverfassungsrechtliche Grundentscheidung ableiten für ein öffentliches Schulwesen und den hiermit verbundenen Auftrag an den Staat zur Schaffung eines solchen.

Die Verfassung enthält den Auftrag an den Staat, den staatlichen Bildungsauftrag durch Einrich-

tung eigener staatlicher und kommunaler Schulen flächendeckend zu erfüllen. Kommunale Schulen sind Schulen, bei denen der Dienstherr des Lehrpersonals eine kommunale Körperschaft ist, während bei staatlichen Schulen der Dienstherr des Lehrpersonals der Freistaat Bayern ist. Grundsätzlich obliegt die Leistungsverantwortung für das Schul- und Bildungswesen dem Freistaat Bayern. Es liegt in der Organisationshoheit des Freistaates, eigene staatliche Schulen zur Beschulung der schulpflichtigen Schülerinnen und Schülern zu errichten. Es besteht folglich keine Pflicht der Kommunen, kommunale Schule zu errichten (vgl. auch VerfGH Bayern, Entscheidung vom 27.02.1997 - Vf. 17-VII-94, Rn. 274). Die Kommunen sind grundsätzlich frei in der Entscheidung, ob und ggf. welche Schule sie errichten wollen.

Die verfassungsrechtliche und gesetzliche Pflicht der Kommunen zur Beteiligung am öffentlichen Schulwesen beschränkt sich im Kern auf die Sachaufwandsträgerschaft für staatliche Schulen. Hat sich eine Gemeinde für das freiwillige Betreiben einer kommunalen Schule entschieden, gewährt der Freistaat Bayern im Gegenzug Zuschüsse zum Lehrpersonal- und Sachaufwand. Daneben werden Finanzhilfen nach dem Finanzausgleichsgesetz gewährt.

Zu beachten ist aber, dass die Landeshauptstadt München im Rahmen der Beschulung der berufsschulpflichtigen und -berechtigten Asylbewerber und Flüchtlinge (gemeint sind die in Art. 35 Abs. 1 S. 2 BayEUG genannten Schülergruppen; siehe dazu unter 1.) einen Kostenersatz durch den Freistaat Bayern erhält: Denn Schülerinnen und Schüler, die eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz besitzen (Art. 35 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BayEUG), gelten als Gast Schülerinnen und Gast Schüler im Sinne des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG), soweit sie nicht in einem Berufsausbildungsverhältnis oder einem Beschäftigungsverhältnis stehen. Bei der Beschulung dieser Schülerinnen und Schüler werden die durch den Betrieb der Schule und anderweitig nicht gedeckten Kosten gegenüber den kommunalen Sachaufwandsträgern (bei staatlichen Berufsschulen) bzw. den kommunalen Schulträgern (bei kommunalen Berufsschulen) als Kostenersatz nach Art. 10 und 19 BaySchFG durch den Freistaat Bayern ersetzt. Das heißt der Freistaat übernimmt die Beitrags- bzw. Kostenschuld für die genannte Schülergruppe und entlastet die kommunalen Schulaufwandsträger, die andernfalls den auf diese Schülergruppe entfallenden laufenden Schulaufwand nicht auf andere Kostenträger umlegen könnten. Selbiges gilt aufgrund eines Landtags-Beschlusses vom 09.11.2006 (LT-Drs. 15/6777) für Schülerinnen und Schüler mit abgelehntem Asylantrag (meint die Fälle des Art. 35 Abs. 1 S. 2 Nrn. 2 bis 4 BayEUG). Im Ergebnis gewährt der Freistaat also für die Beschulung der berufsschulpflichtigen und -berechtigten Asylbewerberinnen und Asylbewerber und Flüchtlinge Kostenersatz.

b) Aufgaben und Befugnisse der Kommunen bzw. der Landeshauptstadt München

Die Kommunen haben nach der Bayerischen Verfassung Gestaltungsbefugnisse im Bereich des schulischen Bildungs- und Erziehungswesens, was auch in Art. 133 Abs. 1 S. 2 BV aufgegriffen wird, indem als öffentliche Bildungsträger der Staat und die Kommunen genannt werden (Staat und Gemeinde „wirken zusammen“). Nach Art. 83 BV gehört auch das Berufsschulwesen zum eigenen Wirkungskreis der Kommunen. Dies begründet für die Gemeinden aber keine grundsätzliche Verpflichtung, sondern stellt lediglich eine Betätigungsmöglichkeit dar.

aa) Nach Art. 130 Abs. 1 BV steht aber das gesamte Schul- und Bildungswesen unter der Aufsicht des Staates. Der Freistaat Bayern kann die Kommunen an der Organisation des Schul- und Bildungswesens beteiligen. Mit dem Begriff der Aufsicht ist gerade nicht eine reine Rechts- und Fachaufsicht zu verstehen, sondern eine umfassende Ordnungs- und Organisationsmacht, welche auch den Auftrag an den Gesetzgeber zur Gestaltung des Schulwesens und der Errichtung staatlicher Schulen und Bildungseinrichtungen enthält.

Zur Schulaufsicht gehört die Befugnis des Staates zur zentralen Ordnung und Organisation des Schulwesens mit dem Ziel, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet. Dem Staat steht demgemäß die Schulplanung und die Möglichkeit der Einwirkung auf Er-

richtung, Änderung und Aufhebung der einzelnen öffentlichen Schule zu.

bb) Diese umfassende Schulaufsicht des Staates wird aber vor allem durch zwei verfassungsrechtlich geschützte Bereiche begrenzt:

Einerseits findet die staatliche Schulaufsicht ihre Grenzen in dem Erziehungsrecht der Eltern und andererseits steht den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht zu. Das den Gemeinden zustehende Selbstverwaltungsrecht umfasst die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in allen örtlichen Angelegenheiten.

Gemäß Art. 27 BayEUG ist die Errichtung von kommunalen Schulen grundsätzlich zulässig, aber anzeigepflichtig gegenüber der Schulaufsichtsbehörde (S. 1 bis 2), wesentliche Änderungen im Bereich der Schule müssen ebenfalls angezeigt werden (S. 3) und die Errichtung und Auflösung kommunaler Schulen erfolgt durch Satzung des kommunalen Schulträgers (Abs. 2 S. 1).

Somit erscheint es folgerichtig, dass die Kommunen im Grundsatz auch den Umfang bzw. die Kapazitäten ihrer freiwillig gegründeten kommunalen Schulen bestimmen.

Das Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst hat aber hierzu in Gesprächen bereits deutlich die Auffassung vertreten, dass es für die jeweilige Gemeinde zur Pflicht werden kann, die bestehenden Kapazitäten im Rahmen der Möglichkeiten zu erweitern.

Die freiwillige Errichtung einer oder mehrerer kommunaler Schulen führt aber nicht dazu, dass sich die Gemeinde dadurch bereit erklärt, für alle Zeit in diesem Bereich ausschließlich tätig zu sein, ohne dass der Freistaat, wenn die Kapazitäten der kommunalen Schule wirklich erschöpft sein sollten seiner Ordnungs- und Organisationsmacht nachkommt.

cc) Bei Flüchtlingen handelt es sich in der Regel um berufsschulpflichtige Jugendliche ohne Ausbildungsverhältnis, die ein BIJ/BVJ absolvieren. § 28 Abs. 1 Berufsschulordnung (BSO) normiert, dass an der Berufsschule der Unterricht in Fachklassen, Klassen für Jugendliche ohne Ausbildungsplatz und Klassen des Berufsvorbereitungsjahres erteilt wird. D.h. wenn Berufsschulen unterhalten werden – gleichwohl ob diese staatlich oder kommunal betrieben werden – sind dem Wortlaut der BSO nach Klassen für Jugendliche ohne Ausbildungsplatz und Klassen des Berufsvorbereitungsjahres zu bilden. Die BSO legt aber auch fest, dass das Berufsvorbereitungsjahr nur nach Bedarf und nach Maßgabe der vorhandenen personellen und räumlichen Möglichkeiten durch die Schule angeboten wird.

Ob der Freistaat Bayern im Rahmen seiner staatlichen Schulaufsicht der Landeshauptstadt München Vorgaben bezüglich der aus seiner Sicht erforderlichen Kapazitäten an den städtischen Berufsschulen machen kann, ist gerichtlich nicht geklärt.

c) Möglichkeit der „Verstaatlichung“ kommunaler Schulen

Bei der Unterhaltung von kommunalen Schulen handelt es sich zwar um die Wahrnehmung einer freiwilligen Aufgabe durch die Gemeinde. Eine Gemeinde kann sich dieser zunächst freiwillig übernommenen Aufgabe aber nicht ohne Weiteres wieder entziehen.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, kommunale Schulen zu „verstaatlichen“. „Verstaatlichen“ meint in diesem Zusammenhang, dass der Freistaat Bayern den Personalaufwand für das Lehr- und Verwaltungspersonal übernimmt. Der Freistaat wird also nach dem „Verstaatlichen“ zum Schulträger der jeweiligen Schule und die Kommune ist nunmehr „nur noch“ Sachaufwandsträger. Aus einer Antwort des Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst zu einer Landtagsanfrage ergibt sich, dass zum 31.12.2013 dem zuständigen Staatsministerium 123 Anträge auf „Verstaatlichung“ kommunaler Schulen vorlagen (LT-Drucks 17/1006, S. 1). „Verstaatlichungen“ erfolgten in nennenswerter Zahl in der Zeit von 1965 bis 2004. Seither wird aber keinem Antrag mehr statt gegeben. In der gerade zitierten Drucksache des Landtages wird dies wie folgt begründet, S. 3:

„Vor dem Hintergrund der Konsolidierungsbemühungen zum Staatshaushalt und der erforderlichen Prioritätensetzung bei der Umsetzung von Optimierungsmaßnahmen im Schulbereich war und ist

der finanzielle Kraftakt, den die Verstaatlichung kommunaler Schulen erfordern würde, nicht darstellbar. Da zudem Sonderlösungen für einzelne Schulen aufgrund des Präzedenzcharakters ausscheiden, erfolgten seither keine Verstaatlichungen.“

Für die Landeshauptstadt München wäre die Möglichkeit der „Verstaatlichung“ kommunaler Schulen, daher nur eine rein theoretische Möglichkeit. Die an sich freiwillige Aufgabe der Beschulung der Münchner Jugendlichen in den städtischen Berufsschulen lässt sich daher nicht einfach auf den Freistaat Bayern zurück übertragen.