Verfahrensrechtliche Anforderungen und Pflichten des Landesgesetzgebers bei der Regelung der Finanzhilfen für Ersatzschulen

PROF. DR. MATTHIAS DOMBERT, RECHTSANWALT UND
FACHANWALT FÜR VERWALTUNGSRECHT, POTSDAM

I.

Normenkontrollklage und Verfassungsbeschwerden in Brandenburg, Sachsen und Thüringen

Es gehört nicht viel Fantasie dazu, um vorherzusagen, dass die verfassungsrechtlichen Diskussionen um staatliche Finanzhilfen für Ersatzschulen auch weiterhin die schulrechtliche Agenda bestimmen werden. Nachdem das BVerwG im Urteil vom 21.12.2011[1] das schulträgerfreundliche Urteil des VGH Mannheim vom 14.07.2010[2] vollständig aufgehoben und zur weiteren Aufklärung an die Berufungsinstanz zurückverwiesen hat, sind nun die Verfassungsgerichte gleich mehrerer Bundesländer am Zug. Der Landesgesetzgeber hat in Brandenburg,[3] Sachsen und Thüringen die Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft in besorgniserregender[4] Höhe gekürzt. Infolgedessen sind bei den Verfassungsgerichten der drei Länder Normenkontrollverfahren

1 6 C 18.10 – juris, dazu LANGER, RuB 2012, Heft 2, S. 4 ff.

2 9 S 2207/09 – juris.

3 Dort durch das Haushaltsbegleitgesetz 2012 vom 19.12.2011, GVBl. Nr. 35 S. 1 ff.

4 LANGER, a.a.O., S. 4.

eingeleitet und durch betroffene Schulträger Verfassungsbeschwerden erhoben worden.

Eine neue Rechtsfrage:

Haben Gesetzgeber bei Finanzhilfekürzungen Begründungs- und Aufklärungspflichten?

Zu den Problemkreisen, die aller Voraussicht nach in diesen Verfahren eine Rolle spielen werden, gehört eine Frage, die im Urteil des BVerwG vom 21.12.2011 kurz angesprochen, im Ergebnis aber abschlägig beschieden wurde. Es geht um die Klärung, ob und inwieweit den Landesgesetzgeber bei der Bestimmung der finanziellen Zuschüsse für freie Schulen, konkret: deren Kürzung, verfahrensbezogene Pflichten, etwa Begründungs- oder Aufklärungspflichten treffen. Die Frage ist nicht nur aktuell, sondern zudem brisant. Sie rührt an Kernbereiche der Gewaltenteilung. Denn da sich zu Untersuchungs- und Begründungspflichten – dieses Ergebnis sei bereits jetzt schon vorweggenommen – weder im Grundgesetz noch in den Verfassungen der Länder ausdrückliche Regelungen finden lassen, läuft die Forderung nach parlamentsbezogenen Untersuchungs- und Darlegungspflichten darauf hinaus, Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren zu formulieren, die einen Anknüpfungspunkt im unmittelbaren Verfassungswortlaut nicht haben. Dass sich diese Frage im Zusammenhang auch mit den Finanzhilfen zugunsten freier Schulträger stellt, liegt – jedenfalls in Brandenburg – am Gesetzgeber selbst. Die Frage nämlich, ob der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum gesetzliche Regelungen ohne Rücksicht auf die berührte Regelungsmaterie, ohne Betrachtung der regulativen Folgen und ohne Rücksichtnahme auf finanzielle Folgewirkungen bei den Trägern freier Schulen zulässt, ist in Brandenburg aktuell geworden, nachdem Kürzungen in einem Gesetzgebungsverfahren beschlossen wurden, das den Eindruck erweckt, als vollziehe sich die Bestimmung von Finanzhilfen für freie Schulen tatsächlich nur als Anwendungsfall „abstrakter Formeln",[1] als gehe es in der Tat nur darum, die Bestimmung der Finanzhilfe ausschließlich am Landeshaushalt auszurichten.[2]

Auseinandersetzung mit den Rechtsfolgen der Kürzungen?

In der Tat: Betrachtet man das Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung der finanzrelevanten Bestimmungen der §§ 124, 124 a SchulG Bbg lässt sich nicht feststellen, dass der Landesgesetzgeber Fragen nach den bildungspolitischen Auswirkungen seiner Kürzungsabsichten, nach den wirtschaftlichen Verhältnissen der betroffenen Eltern im Zusammenhang mit dem Sonderungsverbot oder dem Existenzminimum freier Schulen überhaupt nur irgendein Maß an Aufmerksamkeit gewidmet hätte. Damit liegt die Frage auf dem Tisch: Erschöpft sich die – fiskalisch begründete – Bestimmung des Maßes verfassungsrechtlich zulässiger Kürzungen nur nach dem Ergebnis? Ist tatsächlich dem Grundrecht freier Schulträger aus Art. 7 Abs. 4 GG und den ähnlich strukturierten Vorschriften der Landesverfassung genüge getan, solange das Ersatzschulwesen im Lande „nicht evident" gefährdet ist?[3] Oder zwingt die Verfassung den Gesetzgeber dazu, sich tatsächlich mit den Rechtsfolgen der von ihm beabsichtigten Kürzungen auseinanderzusetzen? Schuldet er eine – aus der Verfassung zu gewinnende – nähere Auseinandersetzung mit dem Regelungsgegenstand und den Regelungsadressaten?

Prozedurale Anforderungen aus dem Rechtsstaatsprinzip?

Angesprochen ist damit ein Thema, das von den eingangs genannten Entscheidungen des BVerwG und des VGH Mannheim angesprochen, freilich – im Ergebnis zu Lasten der freien Schulträger – vom BVerwG abschlägig beschieden worden ist. Geht es nach dem BVerwG, gibt es jedenfalls in Bezug auf die Ermittlung des existenziellen Zuschussminimums keinerlei verfah-

1 HUFEN, RuB 2010, Heft 4, S. 7.

2 „Finanzhilfe nach Haushaltslage", VOGEL, RuB 2010, Heft 4, S. 9.

3 BVerfGE 75, 40; 112, 84, 87 (Landeskinderklausel).

rensrechtliche Pflichten. Prozedurale Anforderungen lassen sich danach aus dem Rechtsstaatprinzip nicht herleiten.[1]

Dass damit das letzte Wort freilich nicht gesprochen sein kann, ergibt sich zum einen aus der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte selbst, zudem aus der aktuellen Judikatur des BVerfG – Anlass genug, nachstehend auf diese Thematik einzugehen.

II.

Wahrnehmung der Einschätzung der Gesamtsituation durch den Gesetzgeber

Nicht zu bezweifeln ist zunächst, dass es Aufgabe des Gesetzgebers (und nicht der Verfassungsgerichte) ist, hinsichtlich der Finanzzuschüsse für freie Schulträger die Kostensituation der Schulen selbst zu bewerten und seine Hilfe danach auszurichten.[2] Dem Gesetzgeber kommt eine Einschätzungsprärogative zu. Das BVerfG hat bereits früher darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber bei der Privatschulfinanzierung Prioritäten setzen, verschiedene Belange koordinieren und in eine umfassende Planung einfügen muss. Er muss andere Gemeinschaftsbelange und die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts berücksichtigen und bleibt befugt, die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel für andere wichtige Gemeinschaftsbelange einzusetzen."[3] Soweit Art. 7 Abs. 4 GG und damit auch die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen den Gesetzgeber in die Lage versetzen, „Prioritäten zu setzen", „verschiedene Belange zu koordinieren und in eine umfassende Planung einzufügen", ist der Gesetzgeber allerdings zu einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung dieses Gestaltungsspielraumes verpflichtet: Wann von einer solchen ordnungsgemäßen Wahrnehmung gesetzgeberischer Kompetenzen bei der Bestimmung von Finanzzuschüssen ausgegangen werden kann, ist bisher nicht abschließend geklärt.

1. Dem Wortlaut von Grundgesetz und Landesverfassungen lässt sich hierzu nichts entnehmen. Bundesverfassung wie Länderverfassungen beschränken sich darauf, Regelungen für das äußere Gesetzgebungsverfahren, also kurz gesagt: den parlamentarischen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens zu regeln.[4] Anforderungen an die Begründung und Erläuterung von Gesetzen als Teil des sog. inneren Gesetzgebungsverfahrens sind nicht ausdrücklich vorgesehen.[5] Gerade hier setzen Kritiker an, die aus dem Schweigen der Verfassung – verkürzt formuliert – ableiten wollen, der Gesetzgeber sei der Gesetzgeber und über die Bestimmungen zum äußeren Gesetzgebungsverfahren hinaus eben nicht gebunden.[6] Die verfassungsrechtliche Behandlung, die der Souverän damit erfährt, unterscheidet ihn damit von anderen staatlichen Ebenen und Organisationen. Was an Begründungs- und Erläuterungszwang zu Entscheidungen etwa die Verwaltung trifft, bleibt dem Gesetzgeber erspart. Bundes- und Landtag sind eben keine Amtsstube. Folgt man dem, steht gleichzeitig fest, dass damit die verfassungsgerichtliche Kontrolle auf das Ergebnis konzentriert und damit beschränkt bleibt. Erweist sich das vom Gesetzgeber gefundene Ergebnis materiell als nicht evident verfassungswidrig, hat der Gesetzgeber das letzte Wort. Nicht das Verfahren, sondern das Ergebnis zählt.

Keine gesetzlichen Bindungen des Gesetzgebers?

1 BVerwG vom 21.12.2011, a. a. O., juris.

2 BVerfG, Beschluss vom 09.03.1994 – 1 BvR 682/88, 1 BvR 712/88, BVerfGE 90, 107 (Wartefrist).

3 BVerfG, ebd.

4 Siehe dazu nur Art. 76 ff. GG.

5 Dazu HEBELER, DÖV, 2010, 754, 755.

6 In diesem Sinne etwa HEBELER, ebd.

Gerichtliche Kontrolle des Abwägungsvorgangs des Gesetzgebers

2. Freilich muss konstatiert werden, dass insbesondere die Verfassungsgerichte der Länder über den am bloßen Wortlaut orientierten Befund längst hinausgegangen sind. Ob es – um ein Beispiel zu nennen - um kommunale Gebietsreformen, ob es um die Bestimmung finanzwirksamer Leistungen zugunsten von Kommunen geht, fest steht, dass den Gesetzgeber näher zu spezifizierende Verfahrenspflichten im Gesetzgebungsverfahren bei „prognostischen Bewertungen" mit „gestalterischem Charakter" treffen. Die gerichtliche Kontrolle wird als Korrelat zur Weite des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraumes „auf den Abwägungsvorgang und nicht auf dessen Ergebnis" konzentriert.[1] Dass im Zusammenhang mit Zuschusskürzungen für freie Schulen die Diskussion um verfahrensbezogene Verpflichtungen des Gesetzgebers zu einem Ende gekommen zu seien scheint, geht auf das Urteil des BVerwG vom 21.12.2011 – 6 C 18/10 – zurück. LANGER hat sich mit dieser Entscheidung bereits an anderer Stelle auseinandergesetzt.[2] Seine Bewertung kann an dieser Stelle nur wiederholt werden. Auffälligstes Kennzeichen ist der Umstand, dass das BVerwG sich mit einer eigenen Begründung und Auseinandersetzung mit den Anforderungen an das „ordnungsgemäße" Gesetzgebungsverfahren nicht lange aufhält. Der Senat meint in diesem Zusammenhang lediglich, Art. 7 Abs. 4 GG verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verfahren nicht entnehmen zu können.

„Hartz IV"-Urteil als Beispiel[3]

Er lehnt insbesondere die Anwendung jener Grundsätze ab, die das BVerfG im Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1, 3, 4/09 – in diesem Zusammenhang entwickelt hat. In jenem Verfahren hatte sich der 2. Senat mit der Bestimmung der Regelsätze nach Hartz IV auseinandergesetzt und hierbei Grundsätze zur Bestimmung der Regelleistungen entwickelt. Gerade weil sich dem Grundgesetz aus dem Prinzip der Menschenwürde quantifizierbare Vorgaben nicht entnehmen lassen, hatte das BVerfG seine verfassungsgerichtliche Kontrolle vor allem auf den parlamentarischen Verfahrensgang zur Gewinnung der Regelsätze konzentriert. Das BVerwG erklärt in seiner Entscheidung vom 21.12.2011 die Überlegungen des BVerfG kurzerhand für nicht anwendbar. Seine Begründung fällt kurz und wenig überzeugend aus. Denn wenn das BVerwG meint, die Maßstäbe, die das BVerfG entwickelt habe, könnten schon deswegen nicht zur Anwendung kommen, weil der Gesetzgeber mit seiner „Privatschulfinanzierung … das Existenzminimum nicht allein" sicherzustellen habe,[4] verkennt der Senat die Beweggründe, die das BVerfG zu seiner Rechtsprechung bewogen haben:

Dass hiermit das letzte Wort noch nicht gesprochen ist, ergibt sich gerade aus der Rechtsprechung des BVerfG selbst.

Weitere Entscheidungen des BVerfG

3. Das BVerfG bekräftigt gerade in jüngster Zeit in der Rechtsprechung beider Senate die Notwendigkeit prozeduraler Anforderungen. Zum einen im Zusammenhang mit Art. 33 Abs. 5[5], zum anderen aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG[6] hat es den Gesetzgeber dazu verpflichtet, im Gesetzgebungsverfahren verfahrensbezogene Maßgaben zu beachten. Erforderlich ist, dass der Gesetzgeber sein Regelungsergebnis „in einem inhaltlich transparenten und sachgerechten Verfahren" gewinnt und dabei insgesamt „realitätsgerecht" verfährt.[7] Auch wenn der Gesetzgeber von Verfassungs sungs wegen grundsätzlich nur ein wirksames Gesetz schuldet,[8] dienen die

1 LVerfG Bbg, Beschluss vom 26.08.2011 – VfgBbg 6/11, juris, Rdnr. 41.
2 Vgl. RuB, Heft 2, S. 4.
3 Zum „Hartz IV"-Urteil des BVerfG s. RuB 4/10, S. 7 ff.
4 Bl. 13 UA.
5 BVerfG, Urteil vom 11.02.2012 – 2 BvL 4/10 (Professorenbesoldung).
6 BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1, 3, 4/09, juris; Urteil vom 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, juris.
7 So ausführlich zuletzt BVerfG, Urteil vom 18.07.2012, a.a.O., Rdnr. 95 (Menschenwürdige Existenz für Asylanten).
8 BVerfG, Urteil vom 11.02.2012 – 2 BvL 4/10 –, juris, Rdnr. 164.

die verfahrensbezogenen Pflichten dazu, den Grundrechtsschutz zu effektivieren, da die Verfassung selber keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Anspruchshöhe liefert. Will man sicherstellen, dass verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektiven auch tatsächlich eingehalten werden, bedarf es prozeduraler Sicherungen.[1]

Allgemeiner Grundsatz:

Aktivierung der Schutz- und Ausgleichsfunktion der Grundrechte

Auch wenn sich die genannten Entscheidungen nicht auf Art. 7 Abs. 4 GG beziehen, und keinen schulrechtlichen Zusammenhang aufweisen, wird mit den Anforderungen des BVerfG jedoch ein allgemeiner Grundsatz des Inhaltes formuliert, nach dem dort, wo im finanziellen Zusammenhang quantifizierbare Vorgaben im Grundgesetz nicht enthalten sind, unter Anknüpfung an prozedurale Anforderungen die Schutz- und Ausgleichsfunktion der Grundrechte aktiviert werden muss.[2] Dass es sich dabei um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz handelt, der auch auf das Grundrecht aus Art. 7 Abs. 4 GG übertragen werden muss, zeigt der Umstand, dass das BVerfG zur Begründung seiner Auffassung im Urteil vom 09.02.2012[3] auf ganz unterschiedliche Materien und Grundrechtsbetroffenheiten hingewiesen hat, es also mitnichten – anders als das BVerwG im Urteil vom 21.12.2011 gemeint – um ein auf die Menschenwürde beschränktes Postulat geht. Denn das BVerfG nimmt in der genannten Entscheidung zum einen Bezug auf seine Entscheidung vom 09.02.2010 (Hartz IV), zum anderen auf den Beschluss vom 17.07.1996.[4] In beiden Judikaten waren ganz unterschiedliche Beurteilungsmaßstäbe zu beachten.

Gilt auch für Grundrecht auf Errichtung Freier Schulen

Während die verfahrensbezogenen Anforderungen in Bezug auf das Urteil vom 09.02.2010 aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG abzuleiten waren, war es im Fall der Südumfahrung Stendal wohl der im Falle von Planungsmaßnahmen dem Gesetzgeber zugewiesene Gestaltungsspielraum, der zum einen eine Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle, gleichzeitig aber auch die Beachtung verfahrensbezogener Maßgaben bewirkte.[5] Gerade der materiell ganz unterschiedliche Anknüpfungspunkt für das Verlangen nach verfahrensrechtlicher Absicherung macht aber deutlich, dass es überwölbend das Rechtsstaatsprinzip ist, das in allen Fälle diese verfahrensrechtlichen Sicherungen fordert. Nicht nur bei Art. 33 Abs. 5 GG, oder bei Art. 28 GG bedarf es prozeduraler Sicherungen, sondern eben auch im Zusammenhang bei der Bestimmung des Förderanspruches nach Art. 7 Abs. 4 GG und den entsprechenden Bestimmungen der Länderverfassungen, um so kontrollieren zu können, ob die Anforderungen des Grundrechtes eingehalten worden sind. Nur durch die Formulierung verfahrensbezogener Anforderungen und die gerichtliche Kontrolle derartiger Anforderungen wird verhindert, dass das Grundrecht des freien Schulträgers leerläuft.

Das Rechtsstaatsprinzip bindet auch und erst recht den Gesetzgeber. Gerade wenn – wie bei Art. 7 Abs. 4 GG – in Grundrechten die Rechtsgüter nicht benannt werden, die Grundrechtsbeschränkungen legitimieren sollen, setzt die effektive gerichtliche Kontrolle voraus, dass sich die Rechtfertigungstatbestände systematisch und teleologisch erschließen lassen.[6] Ob und inwieweit der Schutz anderer in der Verfassung anerkannter Rechtsgüter unter Beachtung des Übermaßverbotes bei der Einschränkung

1 BVerfG, ebd.

2 BVerfG, a.a.O.

3 2 BvL 4/10 – juris Rdnr. 164.

4 2 BvF 2/93 – juris (Südumfahrung Stendal).

5 BVerfG, Beschluss vom 17.07.1996 – 2 BvF 2/93 –, juris Rdnr. 68.

6 Wie hier SCHENKE, in: Bonner Kommentar, August 2009, Art. 19 Abs. 4 Rdnr. 621.

Weiter Spielraum des Gesetzgebers nur vertretbar bei transparentem und sachgerechtem Verfahren

von Grundrechten wie Art. 30 Abs. 6 LV beachtet worden ist, lässt sich nur feststellen, wenn der Gesetzgeber gehalten ist, die von ihm vorgenommene Abwägung zwischen konfligierenden Rechtsgütern auch tatsächlich darzulegen. Nur so kann vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips der Nachweis ausreichender Sachverhaltsermittlung und Abwägung erbracht werden.[1] Die Lockerung gerichtlicher Kontrollintensität kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn das Gesetzgebungsverfahren sorgfältig vorbereitet und transparent durchgeführt worden ist.[2] Die maßgebliche Qualität der im Gesetzgebungsverfahren angestellten Erwägungen wirkt sich dabei vor allem dann aus, wenn es um Entscheidungen mit prognostischem Einschlag, etwa um zukünftige Entwicklungen einschließlich der Auswirkungen der in Rede stehenden Regelung, geht.[3] Die Einräumung einer Einschätzungsprärogative zugunsten des Gesetzgebers ist nur solange gerechtfertigt, wie der Gesetzgeber in *vertretbarer* Weise hiervon Gebrauch macht. Dies setzt entsprechende Erhebungen und Überlegungen im Gesetzgebungsverfahren voraus.[4]

Der Entscheidungsgang des Gesetzgebers hat sich damit dem Grunde nach an Entscheidungsmustern zu orientieren, die aus anderem Sachzusammenhang hinreichend vertraut sind. Ähnlich dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot ist er gehalten, überhaupt in eine echte, soll heißen: vorurteilsfreie Abwägungsentscheidung einzutreten, bei dieser Abwägungsentscheidung die von seinen Kürzungsabsichten betroffenen Belange der freien Schulträger zutreffend und vollständig zu ermitteln und anschließend eine nachvollziehbare Gestaltungsentscheidung zu treffen.[5]

4. Die vorstehende Feststellung bewirkt eine Machtverschiebung. Sie weist dem Verfassungsgericht ein Mehr an richterlicher Kontrolle zu, denn es ist Sache des Verfassungsrichters, die Einhaltung dieser – aus dem Sinn und Zweck des Grundrechtes – gewonnener Verfahrenspflichten zu kontrollieren. Diese Machtverschiebung wird vielfach beklagt, ist aber notwendig, denn nur so kann das Grundrecht mit Leben erfüllt werden. Die hier vertretene Auffassung dient der Gewährleistung effektiven Grundrechtsschutzes.[6]

Mehr gerichtliche Kontrolle zur Aktivierung der Grundrechte, damit nicht fiskalische Zwänge Grundrechte aushöhlen

zes.[6] Nur so ist die eingangs beschriebene Gefahr zu bannen, dass nicht sachliche Notwendigkeiten, sondern ausschließlich im Landesinteresse liegende fiskalische Zwänge die Bestimmung des Finanzierungszuschusses prägen.

Dem Gesetzgebungsverfahren, das – wie in Brandenburg – die Kürzung von Zuschüssen zum Gegenstand hat, ist daher besonderes Augenmerk zu widmen. Auch wenn hiermit keinesfalls eine Verallgemeinerung verbunden sein soll, ist vor allem Augenmerk auf die Frage zu richten, ob und inwieweit diesen Anforderungen entsprochen worden ist. Die Erfahrung zeigt, dass eine ordnungsgemäße Handhabung des Gestaltungsspielraumes nicht immer festgestellt werden kann. Jedenfalls widerspricht es den Grundsätzen ordnungsgemäßer Abwägung, wenn in die Bestimmung der Finanzierungszuschüsse – mehr oder weniger ungewollt – Überlegungen Eingang finden, die verfassungswidrig dem staatlichen Schulmonopol dem Vorrang gegenüber Schulen in freier Trägerschaft begründen wollen.[7]

Vorrang staatlicher Schulen?

---

1 MANN, in: SACHS, a.a.O., Art. 76 Rdnr. 7.

2 SCHENKE, a.a.O., Art. 19 Abs. 4 Rdnr. 631.

3 Dies erkennt auch RUBEL, in: UMBACH/CLEMENS, Hrsg., Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, a.a.O., Rdnr. 11 an.

4 Wie hier RUBEL, a.a.O., Rdnr. 11.

5 Zum Abwägungsgebot grundlegend BVerwGE 34, 304 ff.

6 In diesem Sinne bereits LANGER, Gutachterliche Stellungnahme zur Frage der Zulässigkeit einer Kürzung der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft in Brandenburg, Gutachten für die Arbeitsgemeinschaft freier Schulen in Brandenburg – AGFS –, Bl. 4.

7 Näher hierzu PIEROTH/BARCZAK, RuB, 2012, Heft 1, S. 3, 7.

Verfahrensrechtlich fehlerhaft ist es auch, wenn der Gesetzgeber von unzutreffenden Voraussetzungen ausgeht, etwa zur Rechtfertigung der Zuschussänderung die Minderung des Verwaltungsaufwandes bei der Gewährung von Zuschüssen benennt, mit keinem Wort aber auf die Auswirkungen eingeht, die die geänderten Vorschriften für die Träger des betroffenen Grundrechtes darstellen. Darzulegen ist in diesem Zusammenhang auch, ob und inwieweit betroffene Träger freier Schulen die Möglichkeit haben, Kürzungsfolgen aufzufangen und/oder abzufedern.

Brandenburg: formelhafte Parameter statt Auseinandersetzung mit Sachfragen

Dabei erstaunt in der Praxis des Anwaltes immer wieder die Sorglosigkeit, wie formelhaft Parameter zur Anwendung kommen, die sachlich nicht hinterfragt werden. So hat sich etwa der Gesetzgeber in Brandenburg zwar damit begnügt, die Einhaltung des Sonderungsverbotes für sich zu reklamieren, er hat auch behauptet, die Zuschüsse seien immer noch „auskömmlich bemessen",[1] doch fehlt die Darlegung der Prognosegrundlagen ebenso wie eine Auseinandersetzung mit der Frage, welches Schulgeld denn tatsächlich noch die verfassungsrechtlichen Grenzen im Bundesland einhält. Wenn dann im maßgeblichen Gesetzentwurf der Landesregierung[2] eingeräumt wird, es werde „für einige Schulen" zu einer „besonders stark ausgeprägten Veränderung der Zuschüsse" kommen, liegt schon vor dem Hintergrund der herkömmlichen Rechtsprechung der Verfassungsgerichte die Frage nahe, welche Folgen sich hieraus für das System des Ersatzschulwesens im Bundesland ableiten lassen.

5. Fazit: Das vorstehend angesprochene Urteil des BVerwG vom 21.12.2011 mag von manchem Leser als Rückschlag empfunden werden. Genau dies steht nicht fest. Denn dass es tatsächlich das letzte Wort in einer Debatte sein soll, die im Zusammenhang mit den Pflichten des Gesetzgebers geführt wird, kann kaum angenommen werden.