

An den

Vorsitzenden des Hauptausschusses

über

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

0076 L

Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft

Fortschrittsbericht und Finanzierungsmodell

- Schlussbericht -

81. Sitzung des Hauptausschusses vom 24. März 2010
- Rote Nr'n. 0076 H, 0076 J -

Kapitel 1010 Titel 685 07

Ansatz des abgelaufenen Haushaltsjahres:	146.150.000,00 €
Ansatz des laufenden Haushaltsjahres:	147.150.000,00 €
Ansatz des kommenden Haushaltsjahres:	noch in Planung
Ist des abgelaufenen Haushaltsjahres:	157.819.512,54 €
Verfügungsbeschränkungen:	0,00 €
Aktuelles Ist (Stand 4.2.2011):	26.977.082,34 €

Der Hauptausschuss hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

„Die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung wird gebeten, bis zum 30. November 2010 unter Beteiligung der Vertreter der Schulen in freier Trägerschaft – unter Ausklammerung der beruflichen Schulen – einen Vorschlag für transparente Modelle zur Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft, u.a. auf Vollkostenbasis, zu entwickeln, der sich innerhalb der vorgegebenen Finanzplanung bewegt. Darin sollen Leistungsmerkmale wie insbesondere gemeinsamer Unterricht und Erziehung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf gesondert berücksichtigt werden.“

Es wird gebeten, mit nachfolgendem Bericht den Beschluss als erledigt anzusehen.

1. Grundsätze für die Umsetzung des Berichtsauftrages

In Umsetzung des Beschlusses vom 24. März 2010 wurde eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung von zwei Vertretern der Schulen in freier Trägerschaft gebildet. Hierbei stellten die Vertreter der Schulen in freier Trägerschaft heraus, dass aus ihrer Sicht Maßstab für das Merkmal „Transparenz“ die Nachvollziehbarkeit der Berechnung und somit auch der Grad an Vorhersehbarkeit der Zuschusshöhe sei. Dies betreffe nicht nur die zu erwartende konkrete Höhe der Zuschüsse, sondern auch perspektivisch die Frage einer möglichen Umwandlung von Personal- in Sachkosten. Hierzu könne es z.B. bei Hausmeistertätigkeiten kommen, wenn statt eigenem Personal externe Dienstleister in Anspruch genommen werden. Gleichzeitig gehe es auch um die Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten.

Als Kosten verursachende Leistungsmerkmale im Sinne des Beschlusses vom 24. März 2010 kommen grundsätzlich alle in den Verwaltungsvorschriften für die Zumessung von Lehrkräften an öffentlichen Berliner Schulen (Zumessungsrichtlinien) geregelten Sonderausstattungstatbestände in Betracht, insbesondere

- Leistungen für sonderpädagogische Integration,
- Leistungen für Sprachförderung (berücksichtigt werden hierfür nach den aktuellen Zumessungsrichtlinien die Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache bzw. Schülerinnen und Schüler, die von der Zahlung zu Lernmitteln befreit sind),

gegebenenfalls zudem die Durchführung der Jahrgangsmischung in der Schulanfangsphase bzw. in den Jahrgangsstufen 1 bis 3 (JÜL) oder auch der Ganztagsbetrieb an Schulen der Sekundarstufe I.

Alternative Finanzierungsmodelle unter Berücksichtigung einer Vollkostenbasis beinhalten Personal- und Sachkosten. Da immer eine Kombination aus unterschiedlichen Systemen denkbar ist, werden im Anschluss an die Darstellung der gegenwärtigen Privatschulfinanzierung in Berlin (2.) die alternativen Ansätze für die Erfassung von Personalkosten (3.) und von Sachkosten (4.) gesondert dargestellt, sodann die Frage der gesonderten Berücksichtigung von Leistungsmerkmalen im Sinne des Berichtsauftrages (5.) behandelt und schließlich ein Vorschlag entwickelt (6.).

2. Gegenwärtiges System für die Berechnung der Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft

Gegenwärtig bilden gemäß § 101 Abs. 2 Satz 1 des Schulgesetzes für Berlin (SchulG) vom 26. Januar 2004 (GVBl. S. 26), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Juni 2010 (GVBl. S. 342), die vergleichbaren Personalkosten die Berechnungsgrundlage für die Zuschüsse an allgemein bildenden Schulen in freier Trägerschaft. Maßgebend sind die Personalkosten entsprechender öffentlicher Schulen. Während für den Lehrkräftebedarf gemäß § 3 Abs. 1, Abs. 4 Nr. 1 i.V.m. § 4 der Verordnung über Zuschüsse für Ersatzschulen (Ersatzschulzuschussverord-

nung – ESZV) vom 29. November 2004 (GVBl. S. 479), geändert durch Verordnung vom 23. Oktober 2007 (GVBl. S. 600), jeweils die tatsächliche Relation Schülerinnen und Schüler je Lehrkraft – differenziert nach Schularten und Schulstufen - zu ermitteln ist, liegt der Berechnung in Bezug auf sonstige schulische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bedarf entsprechender öffentlicher Schulen zugrunde (§ 3 Abs. 1, Abs. 4 Nr. 2 ESZV). Berechnungsgrundlage sind insofern die jeweiligen Durchschnittssätze für Vergütungen und Löhne der Lehrkräfte als Angestellte und des sonstigen schulischen Personals (§ 5 ESZV). Um Benachteiligungen der Schulen in freier Trägerschaft bei der Ermittlung der Personalkostendurchschnittssätze zu vermeiden, wird in Bezug auf die Lehrkräfte insbesondere die Verteilung der Besoldungs- und Vergütungsgruppen an öffentlichen Schulen sowie der Altersdurchschnitt aller an öffentlichen Schulen in Berlin tätigen Lehrkräfte berücksichtigt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass nach dem Wegfall der Verbeamtung für Lehrkräfte in Berlin der Altersdurchschnitt der verbeamteten Lehrkräfte von demjenigen der angestellten Lehrkräfte abweicht. Berücksichtigt werden bei dieser Berechnungsmethode zugunsten der Schulen in freier Trägerschaft die Personalkosten für die angestellten Lehrkräfte, die bei der Umstellung auf den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) ihre oberhalb der jetzigen Erfahrungsstufen 3 und 5 liegende Vergütung behalten haben und daher nunmehr in Erfahrungsstufen 3+ und 5+ eingestuft sind.

Besondere personelle Ausstattungen insbesondere für Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache oder für von der Zuzahlung zu Lernmitteln Befreite oder im Zusammenhang mit der Durchführung von Integration sind in der jeweiligen Schüler-Lehrer-Relation derzeit pauschal enthalten; eine isolierte Darstellung wäre denkbar.

Die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen macht mittelfristig eine neue Verteilung personeller Ressourcen notwendig. Nicht abschließend geklärt ist bislang die Frage, an welche formalen Kriterien die Zumessung personeller Ressourcen im Zusammenhang mit der Integration von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf anknüpfen kann, wenn das bislang praktizierte Feststellungsverfahren entfallen sollte.

In dem gemäß § 101 Abs. 2 Satz 1 SchulG festgelegten Anteil von 93% der vergleichbaren Personalkosten – bzw. 115% der vergleichbaren Personalkosten für Ersatzschulen mit den sonderpädagogischen Förderschwerpunkten „Körperliche und motorische Entwicklung“ und „Geistige Entwicklung“ gemäß § 101 Abs. 3 SchulG - ist nach dem Wortlaut des Gesetzes ein Zuschuss für Sachkosten und die Kosten, die dem Träger für die Beschaffung und den Betrieb der erforderlichen Schulräume entstehen, enthalten (§ 101 Abs. 2 Satz 2 SchulG).

Schulen in freier Trägerschaft erhalten zudem auf Antrag gemäß § 101 Abs. 8 SchulG und ohne Rücksicht auf die Wartefrist (§ 101 Abs. 4 SchulG) für ihre Schülerinnen und Schüler Zuwendungen für die Beschaffung von Lernmitteln nach Maßgabe des für öffentliche Schulen festgelegten Finanzierungsbedarfs für die Lernmittelausstattung.

3. Alternative Ansätze zur Erfassung von Personalkosten

Ein wesentliches Mittel zur Erhöhung der Vorhersehbarkeit der Zuschusshöhe wäre die Reduzierung von Differenzierungen im Berechnungsverfahren. Die Verringerung der Berechnungsparameter könnte in unterschiedlicher Weise erfolgen.

a. Abstellen auf Entgeltgruppen des TV-L

Eine - im Land Brandenburg praktizierte - vereinfachte Berechnungsmethode setzt bei den Personalkostendurchschnittssätzen an. Das Land Brandenburg gewährt 94% der Personalkosten einer entsprechenden Schule in öffentlicher Trägerschaft als Zuschuss. So wird nach dortiger Rechtslage (§ 124 des Gesetzes über Schulen im Land Brandenburg - BgbSchulG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 2002 [GVBl. I/02, S. 78], zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 7. Juli 2009 [GVBl. I/09, S. 262, 269] i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 ff. der Verordnung über die Bewilligung von Zuschüssen an die Träger von Ersatzschulen - ESZV- vom 7. April 2008 [GVBl. II/08, S. 130]), bezüglich der Lehrkräfte ausschließlich auf Entgeltgruppen des TV-L abgestellt. Dies folgt der Erwägung, dass es bei Schulen in freier Trägerschaft typischerweise keine verbeamteten Lehrkräfte gibt. Zur Berechnung werden zunächst die relevanten Entgeltgruppen für jede Schulart der Schulen in öffentlicher Trägerschaft festgestellt. Berechnungsgrundlage sind hierbei die tariflichen Sollzahlungen. Sodann erfolgt die Zuordnung der Lehrkräfte, die das Land Brandenburg an vergleichbaren Schulen in öffentlicher Trägerschaft beschäftigt, zu den Entgeltgruppen in Form einer prozentualen Verteilung. Aus der prozentual gewichteten Verteilung der Entgeltgruppen wird für jede Schulart das vergleichbare Entgelt errechnet. Nach Maßgabe der jeweiligen aus der amtlichen Schulstatistik für das dem Zuschusszeitraum vorangegangenen Schuljahr entnommenen Schüler-Lehrer-Relation und unter Berücksichtigung eines abhängig von Schulart und Schülerzahl gewährten Schulleitungszuschlages ergibt sich hieraus ein (rein rechnerischer) Schülerkostensatz.

Für sonstiges Schulpersonal werden die vergleichbaren Personalkosten nicht – wie in Berlin - durch eine Bedarfsfeststellung im Wege der Einzelabrechnung unter Berücksichtigung der konkreten Ersatzschule in Verbindung mit dem jeweiligen Personalkostendurchschnittssatz ermittelt. Vielmehr wird zum Teil-Schülerkostensatz Lehrkräfte ein nach Schulart differierender im Vorhinein durch Verordnung festgelegter Zuschlagssatz addiert.

Gleichfalls durch Zuschlag werden Ganztagsangebote sowie die Durchführung der flexiblen Eingangphase an Grundschulen anlassbezogen berücksichtigt. Durch das Verfahren pauschaler Zuschläge wird den Schwierigkeiten begegnet, die aus den sehr unterschiedlichen Ausstattungen bei den verschiedenen Schulträgern resultieren.

Die Anwendung dieser Berechnungsmethode hätte zur Folge, dass die in Berlin aufgrund tariflichen Überleitungsrechts vorhandenen Erfahrungsstufen 3+ und 5+ nicht berücksichtigt werden könnten.

b. Musterschule

Eine weitere Möglichkeit für die pauschalierte Erfassung von Personalkosten bietet das Modell der Musterschule. In diese Richtung geht das Privatschulfinanzierungssystem im Freistaat Sachsen. Hierbei wird nicht – wie in Berlin – der Ist-Zustand der an öffentlichen Schulen eingesetzten Lehrkräfte erfasst und zur Grundlage für die Zuschussberechnung gemacht; maßgeblich sind vielmehr die regelmäßigen Ausstattungsvorgaben unabhängig von ihrer tatsächlichen Umsetzung bei Schulen in öffentlicher Trägerschaft (vgl. § 15 des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft - SächsFrTrSchulG - vom 4. Februar 1992 [SächsGVBl. S. 37], zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2008 [SächsGVBl. S. 866, 885]).

Die Ausstattungsvorgaben werden durch Rechts- oder Verwaltungsvorschrift geregelt (vgl. §§ 1 ff. der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft - ZuschussVO - vom 16. Mai 2007 [SächsGVBl. S. 167], zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 11. Dezember 2009 [SächsGVBl. S. 685, 691]). Zu diesem Zweck wird die Zahl der auf den jeweiligen Bildungsgang bzw. die Schulart entfallende Anzahl der Unterrichtsstunden festgelegt (§ 1 ZuschussVO), die einzelnen Schularten einer bestimmten Entgeltgruppe des TV-L zugeordnet (§ 2 ZuschussVO), die Zahl der Jahreslehrerstunden für jede Schulart bestimmt (§ 3 ZuschussVO), gleichfalls die Zahl der Schüler je Klasse bezogen auf die jeweiligen Schularten bzw. Bildungsgänge (§ 5 ZuschussVO). Die Personalausgaben für Lehrer je Schüler ergeben sich sodann im Wesentlichen daraus, dass das (gewichtete) Produkt aus der Zahl der Unterrichtsstunden und dem Jahresentgelt durch das Produkt aus der Anzahl der Jahreslehrerstunden, der Klassenstufen und der Schüler je Klasse geteilt und das Ergebnis erneut gewichtet wird (§ 15 Abs. 3 SächsFrTrSchulG). Zu den Personalausgaben für Lehrer sind die Personalausgaben für pädagogische Unterrichtshilfen an allgemein bildenden Förderschulen für Blinde, geistig Behinderte, Körperbehinderte oder für Erziehungshilfe sowie die Sachausgaben zu addieren. Die Summe ergibt einen für jedes Schuljahr zu ermittelnden fixen Schülerausgabensatz pro Jahr für jede Schulart bzw. jeden Bildungsgang (§ 15 Abs. 1 SächsFrTrSchulG). Die in Berlin in der Berechnung enthaltenen Personalausgaben für Erzieher bleiben nach dem Finanzierungssystem im Freistaat Sachsen unberücksichtigt, da es sich insoweit um Personal der Kommunen handelt.

c. Durch Rechtsnorm zahlenmäßig festgelegter Schülerkostensatz

Der höchste Grad der Vorhersehbarkeit der künftigen Zuschusshöhe ließe sich durch die Regelung eines auf den Betrag festgelegten Schülerkostensatzes bezogen auf die jeweiligen Schularten, Schulstufen und/oder Bildungsgänge erreichen. Diesen Weg hat das Bundesland Bremen verfolgt und auf Gesetzesebene monatliche Grundsummen pro Schüler bezogen auf den Primarbereich, die Sekundarstufe I, die Sekundarstufe II sowie bezogen auf Sonderschulen geregelt. Die Dynamik dieser Beträge ist an die prozentuale Entwicklung der Dienstbezüge der Beamten des öffentlichen Dienstes der Besoldungsgruppe A 13 geknüpft. Gesonderte Leistungsmerkmale werden durch

ebenfalls auf den Betrag festgelegte Zuschläge pro Schüler erfasst. Dies betrifft im Bundesland Bremen zum Beispiel die Beschulung einer mit einer vergleichbaren öffentlichen Schule entsprechenden Anzahl von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund. Die betragsmäßige Bestimmung von Schülerkostensätzen erfordert eine Festlegung, die im Rahmen des Rechtssetzungsprozesses erfolgt. In welcher Weise die Höhe des jeweiligen Schülerkostensatzes ermittelt wird, ist nicht vorgegeben. Hierbei können die für Schulen in öffentlicher Trägerschaft jeweils aufgewendeten Personal- und/oder Sachkosten herangezogen werden. Angesichts der vom Hauptausschuss vorgegebenen Kostenneutralität könnte die Ermittlung der jeweiligen Kostensatzhöhe z.B. durch eine Rückrechnung der gegenwärtig jeweils gezahlten Zuschüsse erfolgen. Über anlassbezogene Zuschläge und eine Dynamisierung wäre ergänzend zu entscheiden. Eine Koppelung an die prozentuale Entwicklung von Dienstbezügen wird durch die neueste Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg (Urteil vom 14. Juli 2010 - 9 S 2207/09 - Rn. 30, nicht rechtskräftig, juris) in Frage gestellt. Denkbar wäre jedoch auch eine für einen bestimmten Zeitraum festgelegte prozentuale Steigerungsrate oder z.B. eine Koppelung an einen durch die öffentliche Statistik bereitgestellten Kostenindex. Über die Ausgestaltung der Dynamisierung könnte auch eine von den Personalkosten abweichende Entwicklung der Sachkosten Berücksichtigung finden. So könnte ein Korrekturfaktor gebildet werden, der dann zur Anwendung käme, wenn das Verhältnis zwischen den mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung zu ermittelnden durchschnittlichen Personal- und Sachkosten eine bestimmte Bandbreite über- oder unterschreitet.

d. Kosten- und Leistungsrechnung

Zwar ist es grundsätzlich denkbar, die Personalkosten alternativ mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung zu erfassen. Zu beachten ist allerdings, dass die Kosten- und Leistungsrechnung als vergangenheitsorientierter Kostenausweis (des Verwaltungshandelns) auf Basis definierter Kostenträger (Produkte) im Hinblick auf die Budgetierung strukturell auf einen Kostenvergleich zwischen den Bezirken angelegt ist. Sie erlaubt Aussagen, welche Kosten insgesamt je durchschnittlichem Schüler und einzelner Schule im Kalenderjahr entstehen. Detailliertere Aussagen zu einzelnen Schülergruppen unterschiedlicher Förderbedarfe lassen sich der Kosten- und Leistungsrechnung nicht entnehmen, da dies für Zwecke der KLR-basierten Budgetierung nicht erforderlich ist. Sonderausstattungstatbestände - insbesondere Zuschläge für Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache, für Lernmittelzahlungsbefreite oder für Integration - werden zwar insgesamt von der Kosten- und Leistungsrechnung erfasst, sind aber in den Produktberichten nicht gesondert darstellbar. Auch werden z.B. Erzieherinnen und Erzieher außerhalb des Produkts „Unterricht und Erziehung in Grundschulen“, sofern sie Beschäftigte der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung sind, auf ein gemeinsames Produkt „Hortkosten“ gebucht (Beschäftigte freier Träger hingegen, die der auftragsweisen Bewirtschaftung durch die Bezirke unterfallen, werden über gesonderte Kostenstellen erfasst; eine Verrechnung mit den Bezirken erfolgt jeweils zum Jahresende). Das Produkt „Hortkosten“ differenziert nicht zwischen der verlässlichen Halbtags-Grundschule, dem offenen und dem gebundenen Ganztagsbetrieb. Wegen der unterschiedlichen

prozentualen Zuschussung freier Träger im offenen und gebundenen Ganztagsbetrieb sind daher die Buchungsergebnisse aus diesem Produkt für die Zuschussberechnung nicht verwendbar. Wegen der fehlenden Deckungsgleichheit zwischen den Produkten der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung und den Produkten der Bezirke in Bezug auf Sonderschulen wird ergänzend auf den Bericht vom 22. Dezember 2008, Rote Nr. 0076 H, Bezug genommen.

4. Ansätze zur Erfassung von Sachkosten

a. Musterschule

Während eine Ableitung der Personalkosten für Musterschulen angesichts entsprechender bereits bestehender Vorgaben umsetzbar erscheint, ergeben sich für eine gleichartige Erfassung von Sachkosten im Einzelnen derart erhebliche Spannbreiten in den einzelnen Parametern, dass in großem Umfang eine Setzung von Maßgaben erforderlich wäre. Legt man für die Erfassung von Sachkosten Modellberechnungen zugrunde, so wären zunächst wie bei den Personalkosten die Ausstattungsvorgaben aus dem Schulgesetz insbesondere zur Zügigkeit von Schulen (§ 17 Abs. 3 SchulG) heranzuziehen. Zwar lässt sich die durchschnittliche Flächen- und Raumausstattung je Schüler für einzelne auf diese Weise konkretisierte Musterschulen verschiedener Schularten mittelfristig ermitteln, da die Flächen der öffentlichen Schulen Berlins gegenwärtig im Einzelnen erfasst werden. Doch bereits die Ermittlung des – für die weiteren Berechnungen erforderlichen - Wiederbeschaffungswertes setzt eine Entscheidung voraus, welcher investitionsbezogene Quadratmeterpreis aus einem zulässigen Rahmen maßgebend sein soll. Dies gilt für den umbauten Raum gleichermaßen wie für Freiflächen. Einer Entscheidung bedürfte es ferner hinsichtlich des auf den Wiederbeschaffungswert zu berechnenden prozentualen Ansatzes für Instandsetzung und Bewirtschaftungsmittel. Noch weniger greifbar wären Vorgaben für die je nach Lage in der Stadt stark schwankenden Grundstückskosten. Einer pauschal verbindlichen Ermittlung praktisch vollständig entzogen sind jedoch die jeweiligen Betriebskosten, da diese je nach Versorgungsmodalitäten (Fernwärme / Gas) sowie Ausstattungen (Fotovoltaikanlagen) als Modell kaum gefasst werden können. Insgesamt setzt eine Erfassung der Sachkosten über das Modell „Musterschule“ voraus, dass eine Typisierung überhaupt möglich ist. Aufgrund der unterschiedlichen Lerngruppengrößen für Integrationsschülerinnen und -schüler, für Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache sowie für Lernmittelzuzahlungsbefreite und dem daraus folgenden jeweils unterschiedlichen Sachausstattungsbedarf könnte eine Typisierung nicht auf unterschiedlichen Förderbedarf eingehen. Die Auswirkungen der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Inklusion) sind diesbezüglich noch nicht absehbar.

Denkbar erscheint es allerdings, bei ausreichender Pauschalierung der einzelnen Kostenbestandteile den Ansatz der Musterschule für die Herleitung betragsmäßig festgelegter Schülerkostensätze heranzuziehen.

b. Sachkostenanteil als gesonderter Bestandteil eines Schülerkostensatzes

Ein auf die Sachkosten entfallender Anteil des Zuschusses für Schulen in freier Trägerschaft ließe sich auch als abstrakt bestimmter Zuschlag auf Personalkosten definieren. In dieser Weise ist der Freistaat Sachsen verfahren. Dort ist gesetzlich bestimmt, dass Sachkosten, die als Teilbetrag des Zuschusses definiert sind, je Schüler pauschal 25% der Personalausgaben für Lehrer je Schüler im Schuljahr 2007/2008 betragen (vgl. § 15 Abs. 4 SächsFrTrSchulG). Eine Pflicht zur Überprüfung des geregelten Umfangs ist im Turnus von vier Jahren vorgeschrieben.

c. Durch Rechtsnorm zahlenmäßig festgelegter Schülerkostensatz

Auch das System eines auf den Betrag bestimmten einheitlichen Schülerkostensatzes wäre geeignet, den Sachkostenanteil des Zuschusses darzustellen. Bei einer Ableitung der Kostensatzhöhe aus personellen Aufwendungen bei öffentlichen Schulen (vgl. oben 2., 3c.) könnte die Anknüpfung an die Sachkosten z.B. durch die Ausgestaltung von pauschalisierten sachkostenbezogenen Zuschlägen oder durch einen sachkostenbezogenen Korrekturfaktor bei der Dynamisierung des jeweiligen Schülerkostensatzes (s.o. 3c.) hergestellt werden.

d. Kosten- und Leistungsrechnung

Auch in Bezug auf die Sachkosten bildet die Kosten- und Leistungsrechnung entsprechend den bezirklichen Schulprodukten die insgesamt je Schüler und Schulart entstandenen Kosten ab, lässt aber eine Differenzierung nach Schülergruppen (s. sogleich zu 5.) nicht zu. Weiterer Anpassungsbedarf resultiert aus dem Umstand, dass in der Kosten- und Leistungsrechnung auch solche Kosten erfasst werden, die nicht ohne weiteres auf Schulen in freier Trägerschaft übertragbar erscheinen. Denn insbesondere Vorhaltekosten für Schulgebäude im Hinblick auf eine Verpflichtung, auch bei schwankenden Schülerzahlen eine flächendeckende Versorgung mit Schulen sicherzustellen, fallen bei Schulen in freier Trägerschaft, die in der Aufnahme ihrer Schülerschaft frei sind, nicht an. Zudem bestünde bei einer Verwendung der Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung für die Zuschussberechnung ein Bedürfnis, Kosten für durch Schulen unterschiedlicher Schularten genutzter Liegenschaften in höherem Maße nach Schularten differenziert zu buchen als dies gegenwärtig erforderlich ist. Dies betrifft insbesondere die in den kommenden Jahren häufig anzutreffende Situation von Realschul- und Hauptschuljahrgängen, die im Rahmen einer Integrierten Sekundarschule nach altem Recht hochwachsen.

Angesicht der Vervielfachung von Faktoren, die mit einer Ableitung der Zuschussberechnung für Schulen in freier Trägerschaft einher gehen, spricht wenig dafür, dass mit einem KLR-basierten Zuschusssystem die Vorhersehbarkeit der künftigen Zuschusshöhe befördert werden könnte.

5. Gesonderte Berücksichtigung besonderer Leistungsmerkmale

Die im Berichtsauftrag genannten besonderen Leistungsmerkmale (insbesondere Integration, Leistungen für Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache sowie für Lernmittelzuzahlungsbefreite) lassen sich in den dargestellten alternativen Finanzierungsmodellen wie folgt berücksichtigen:

a. Vereinfachung durch Abstellen auf Entgeltgruppen des TV-L

Im Rahmen eines Finanzierungssystems, das für die Berechnungsgrundlage bei den Personalkosten ansetzt, jedoch gleichzeitig die Sachkosten abdeckt, könnten besondere Leistungsmerkmale im Sinne des Berichtsauftrages gesondert durch Zuschläge berücksichtigt werden. Berechnungsgrundlage für die Zuschläge wären die entsprechenden für öffentliche Schulen geregelten Vorgaben für die Personalausstattung, wie sie sich für Lehrkräfte in den Zu-messungsrichtlinien finden. Die Gewährung der jeweiligen Zuschläge würde an den Nachweis anknüpfen, dass die jeweiligen Leistungsmerkmale an der grundsätzlich zuschussberechtigten Schule in freier Trägerschaft im voraus-zusetzenden Umfang durchgeführt wird. Der hierfür erforderliche Nachweis setzt insbesondere voraus, dass anhand formaler Unterscheidungskriterien feststellbar ist, ob an der jeweiligen Schule in freier Trägerschaft Schülerinnen und Schüler unterrichtet werden, für die die besonderen Leistungen vorgesehen sind. Dies erscheint in Bezug auf einen möglichen Wegfall des Feststel-lungsverfahrens für sonderpädagogischen Förderbedarf mittelfristig zweifelhaft (s.o. 2.).

b. Musterschule

Bei dem System der Musterschule lassen sich personelle Ausstattungsvorga-ben für besondere Leistungsmerkmale grundsätzlich in gleicher Weise wie bei den soeben dargestellten Zuschlägen aus den für entsprechende öffentliche Schulen geltenden Regelungen herleiten. Bei Sachkosten ist eine solche Her-leitung in Bezug auf besondere Leistungsmerkmale dagegen nicht darstellbar. Auf die Ausführungen zu 4a. wird Bezug genommen.

c. Durch Rechtsnorm zahlenmäßig festgelegter Schülerkostensatz

Bei einem betragsmäßig festgelegten Schülerkostensatz wären besondere Leistungsmerkmale im Sinne des Berichtsauftrages ebenfalls durch differen-zierte zahlenmäßig festgelegte Zuschläge möglich. Diese Zuschläge bedürften ebenso wie der jeweilige Schülerkostensatz einer Festlegung, bei der auch die Berücksichtigung von Sachkosten in Gestalt von pauschalierten Zuschlägen denkbar ist.

d. Kosten- und Leistungsrechnung

Nicht in der Kosten- und Leistungsrechnung dargestellt sind Zuschläge für besondere Leistungsmerkmale im Sinne des Berichtsauftrages, insbesondere für Integration, für die besondere Förderung von Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache und von Lernmittelzuzahlungsbefreiten. Das System der Kosten- und Leistungsrechnung ist auf einen Kostenvergleich zwischen den Bezirken angelegt, nicht jedoch auf die Abbildung von Kosten nach Schülergruppen. Eine Berücksichtigung des unterschiedlichen Aufwands der Bezirke für Integration sowie für Sprachförderung von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache und Lernmittelzuzahlungsbefreiter erfolgt gegenwärtig vielmehr über einen sozialen Strukturausgleich zwischen den Bezirken, ohne dass die Gesamtsumme der den Bezirken zur Verfügung gestellten Finanzmittel dadurch verändert wird. Die genannten Zuschläge werden im Grundschulbereich im Mengenkorrekturverfahren vor der Budgetierung der Bezirke berücksichtigt. Hierbei erfolgt eine Korrektur über die Anzahl der pro Bezirk zu berücksichtigenden Schülerinnen und Schüler unter Beibehaltung der Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler. Für weiterführende Schulen besteht ein derartiger Ausgleich gegenwärtig nicht. Bei der Frage einer Umgestaltung der bezirklichen Produkte ist zu berücksichtigen, dass es sich dabei um eine Angelegenheit der insoweit selbständigen Bezirke handelt.

6. Zusammenfassung und Vorschlag

Ein System der Privatschulfinanzierung, das in besonderem Maße die Vorhersehbarkeit künftiger Zuschusshöhen gewährleisten will, muss sich auf möglichst wenige Berechnungsparameter beschränken. Zu unterscheiden sind hierbei Finanzierungssysteme, bei denen die Zuschüsse aus den jeweils für Schulen in öffentlicher Trägerschaft aktuell ermittelten Kostendaten errechnet werden (a.) und ein System der einmaligen Ermittlung von Kostensätzen, bei dem der Kostenentwicklung durch geeignete Dynamisierungsfaktoren Rechnung getragen wird (b.).

- a. Bei der Wahl eines Finanzierungssystems mit aktuell ermittelten Kostendaten könnte die Vorhersehbarkeit der Zuschusshöhe durch das Abstellen auf Entgeltgruppen des TV-L erhöht werden; diese Vereinfachung ist innerhalb der AG von den Vertretern der Schulen in freier Trägerschaft wegen der dann fehlenden Berücksichtigung der Erfahrungsstufen 3+ und 5+ sowie des fehlenden Alterskorrekturfaktors kritisiert worden. Ferner kommt eine Modellberechnung im Wesentlichen für die unterschiedlichen Schularten in Betracht. Allerdings ist eine Modellberechnung bei den Sachkosten wegen der hohen Spannweiten der für Schulen in öffentlicher Trägerschaft zulässigen Vorgaben praktisch nicht möglich. Zur ersten Gruppe gehört auch eine Ableitung der Zuschusshöhe aus dem System der Kosten- und Leistungsrechnung. Mit einer Umstellung auf eine solche Berechnungsmethode wäre indes keine Reduzierung, sondern eine Vervielfachung der Berechnungsparameter verbunden. Die Produkte der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung und die entsprechenden bezirklichen Produkte sind nicht deckungsgleich. Die bezirklichen Produkte beinhalten keine Differenzierung nach den Förderschwerpunkten für die sonderpädagogische Förderung.

Was besondere Leistungsmerkmale im Sinne des Berichtsauftrages (insbesondere Integration sowie Sprachförderung von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache und Lernmittelzuzahlungsbefreiter) anbelangt, so lassen sich diese aus den für Schulen in öffentlicher Trägerschaft aufgewendeten Personalkosten herleiten und als Zuschläge ausgestalten. Eine Ableitung bezüglich der Sachkosten aus dem System der Musterschule ist nicht möglich. Die Kosten- und Leistungsrechnung bildet diese Merkmale nicht gesondert ab. Eine andere Beurteilung hinsichtlich der Kosten- und Leistungsrechnung ergibt sich nicht aus dem zum 8. Dezember 2010 dem Hauptausschuss vorgelegten Bericht der Arbeitsgruppe „Budgetierung Schulprodukte“, da in diesem Bericht kein alternatives Zumessungsmodell als tragfähig angesehen wird.

- b. Bei dieser Sachlage ist als alternatives Privatschulfinanzierungssystem die Bildung betragsmäßig festgelegter Schülerkostensätze empfehlenswert. Denn diese lassen den höchsten Grad an Vorhersehbarkeit künftiger Zuschusshöhen erwarten.

Unter welchen Gesichtspunkten die Höhe der jeweiligen Kostensätze bestimmt wird, ist nicht vorgegeben. Denkbar ist das Abstellen auf die jeweiligen Aufwendungen für Schulen in öffentlicher Trägerschaft. Es würde sich anbieten, die jeweiligen Zuschusshöhen aus dem gegenwärtig anzuwendenden Privatschulfinanzierungssystem auf betragsmäßig bestimmte Schülerkostensätze - differenziert nach Schularten und gegebenenfalls Schulstufen - als Regelfinanzierung zurückzurechnen.

Bei betragsmäßig festgelegten Schülerkostensätzen ist die gesonderte Berücksichtigung besonderer Leistungsmerkmale durch ebenfalls betragsmäßig festgelegte Zuschläge möglich. Es wäre denkbar, diese besonderen Leistungsmerkmale im gegenwärtigen Privatschulfinanzierungssystem gesondert darzustellen und auf diese Weise als Berechnungsgrundlage für die jeweilige Zuschlagshöhe zu verwenden. Angesichts der vom Berichtsauftrag vorausgesetzten Kostenneutralität des vorzuschlagenden alternativen Privatschulfinanzierungssystems müsste sich dabei die Summe aus Regel- und Zuschlagsfinanzierung im Rahmen der bestehenden Finanzplanung halten.

Die Vertreter der Schulen in freier Trägerschaft haben sich im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft dafür ausgesprochen, die Höhe von betragsmäßig festgelegten Schülerkostensätzen auf andere Weise zu ermitteln. Sie sehen trotz problematischer Datenlage im Sachkostenbereich die Möglichkeit, ein vollkostenbasiertes Finanzierungsmodell auf der Grundlage einer Musterschulberechnung mit einer Vereinbarung von Durchschnittswerten in einzelnen Kostenbereichen vorzunehmen. Damit werde sowohl Klarheit über die Herleitung der festgesetzten Schülerkostensätze, als auch deutliche Verfahrensvereinfachungen in der Zuschussberechnung, ermöglicht. Zudem seien auf diese Weise auch die Sachkosten deutlich erkennbar berücksichtigt. Erst nach dieser Festlegung der Vollkosten je Schulart sei für sie eine Rückrechnung der Zuschusshöhen nach Maßgabe der Kostenneutralität akzeptabel.

Voraussetzung für eine gesonderte Berücksichtigung besonderer Leistungsmerkmale im Sinne des Berichtsauftrages bei der Privatschulfinanzierung ist allerdings immer, dass für die Leistungsmerkmale auf formale Unterscheidungskriterien zurückgegriffen werden kann. Dies ist erforderlich, um den Schulen in freier Trägerschaft den Nachweis einer Zuschlagsberechtigung zu ermöglichen. In Bezug auf sonderpädagogischen Förderbedarf wird es an einem solchen Unterscheidungskriterium voraussichtlich fehlen, wenn im Zuge der Inklusion auf ein Feststellungsverfahren verzichtet wird.

Bei einer Ermittlung der Kostensatzhöhe durch Rückrechnung der gegenwärtigen aus Personalkosten abgeleiteten Zuschüsse könnten Sachkosten unter Wahrung der Kostenneutralität nicht kumulativ als Zuschläge gewährt werden. Die Entwicklung der Sachkosten könnte allerdings bei der Dynamisierung der Schülerkostensätze mittels eines Korrekturfaktors berücksichtigt werden. Aus der Kosten- und Leistungsrechnung lassen sich die insgesamt je Schüler und Schulart entstandenen Personal- und Sachkosten ermitteln. Anhand des Verhältnisses zwischen insgesamt entstandenen Personal- und Sachkosten ließe sich festlegen, dass eine Korrektur der Schülerkostensätze erfolgt, wenn eine bestimmte Schwankungsbreite dieses Verhältnisses überschritten wird. Auf diese Weise könnte sich zum Beispiel ein im Verhältnis zu den Personalkosten erheblich stärkerer Anstieg der Bewirtschaftungskosten für Schulgebäude unmittelbar auf die Höhe der Schülerkostensätze auswirken.

Zum jetzigen Zeitpunkt sind valide Schülerkostensätze für Integrierte Sekundarschulen wegen der auslaufenden Haupt-, Real- und Gesamtschulklassen noch nicht möglich.

In Vertretung
Claudia Zinke
Senatsverwaltung für Bildung,
Wissenschaft und Forschung