

**0076 C**

An den  
Vorsitzenden des Hauptausschusses  
über  
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin  
über Senatskanzlei – G Sen –

**Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft  
Kapitel 1010 Titel 68507**

Rote Nr'n 0076 A, 0076 B

10. Sitzung des Hauptausschusses vom 25.04.2007

Ansatz des abgelaufenen Haushaltsjahres:	108.322.000,00 €
Ansatz des laufenden Haushaltsjahres (Stand Senatsbeschluss NHG 07):	116.586.000,00 €
Ansatz des kommenden Haushaltsjahres (Stand: Senatsbeschluss):	132.149.000,00 €
Ist des abgelaufenen Haushaltsjahres:	112.074.644,20 €
Verfügungsbeschränkungen:	0,00 €
Aktuelles Ist (Stand 01.08.2007):	78.721.538,44 €

Der Hauptausschuss hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

„SenBildWiss wird gebeten, dem Hauptausschuss zur 1. Lesung des Einzelplans 10 Hh 08/09 einen Sachstandsbericht zur Erarbeitung eines neuen Berechnungsmodells für die Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft vorzulegen.“

Hierzu wird berichtet:

Von den privaten Schulträgern wird seit geraumer Zeit eine Umstellung des derzeitigen Berechnungsmodus für die Finanzierung von Privatschulen hin zu Schülerkostensätzen thematisiert. Gefordert wird eine Berechnung der Zuschüsse nach den gesamten Kosten, die ein Schüler an einer staatlichen Schule verursacht (Vollkostenmodell).

Voraussetzung für Überlegungen zu der Frage, ob die derzeitige Berechnung von Schülerplatzkosten einer grundlegenden Änderung bedarf, ist eine Überprüfung der gegenwärtigen Kostenerfassung. Dabei ist zu klären, ob und inwieweit die derzeitige Ermittlung der Kosten für Schülerinnen und Schüler an staatlichen Schulen präzisiert werden kann.

Die Darstellung der Schülerplatzkosten im Bericht vom 16. Juni 2006 zur Vorlage an den Hauptausschuss (Rote Nummer 3033 B) ist für die Ermittlung der Kosten eines Schülers an einer staatlichen Schule für die speziellen Zwecke der Berechnung von Zuschüssen an Ersatz-

schulen nicht differenziert genug. Denn in diesem Bericht sind bei der Kostenermittlung auch solche Kosten enthalten, die den Ersatzschulen nicht entstehen (z. B. Transferkosten wie Schülerfahrtkosten, Verrechnungskosten etwa aus Rechtsstreitigkeiten wegen der Aufnahme an Schulen, Gemeinkosten wie Kosten der Schulplanung).

Im Folgenden werden die Ergebnisse der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe bei der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung zusammenfassend dargestellt:

1. Rechtliche Rahmenbedingungen der Privatschulfinanzierung
2. Berechnungsmethoden anderer Länder
3. Möglichkeiten der Umstellung des Berechnungsverfahrens in Berlin
4. Fazit

### **Rechtliche Rahmenbedingungen der Privatschulfinanzierung**

In Art. 7 Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes wird das Recht zur Errichtung privater Schulen gewährleistet. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt darin eine den Staat treffende Schutz- und Förderpflicht gegenüber Ersatzschulen. Die Verfassung gebietet keine volle Übernahme der der Ersatzschule entstehenden Kosten, sondern er ist nur verpflichtet, einen Beitrag zu den Kosten zu leisten.

In welcher Weise der Gesetzgeber seiner Förderpflicht nachkommt, wird vom Grundgesetz nicht vorgegeben. Insoweit hat der Gesetzgeber hier einen weiten Gestaltungsspielraum, innerhalb dessen er nach Abwägung aller Belange die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel auch für andere wichtige Gemeinschaftsbelange einsetzen kann. Die den Staat treffende Schutzpflicht wandelt sich erst dann in eine Handlungspflicht um, wenn andernfalls die Institution des Ersatzschulwesens als Institution evident gefährdet wäre.

In Berlin erhalten die Träger von genehmigten Ersatzschulen nach § 101 Abs. 1 des Schulgesetzes - SchulG - zweckgebundene Zuschüsse. Nach Absatz 2 dieser Vorschrift ist in diesen Zuschüssen (pauschal) ein Zuschuss für Sachkosten und die Kosten enthalten, die dem Träger für die Beschaffung und den Betrieb der erforderlichen Schulräume entstehen. Berechnungsgrundlage für die vergleichbaren Personalkosten sind die Beträge für Vergütungen und Löhne entsprechender Lehrkräfte und sonstiger schulischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Angestellte oder Arbeiter an öffentlichen Schulen, die in Form von Personalkostendurchschnittssätzen jährlich ermittelt werden.

### **Berechnungsmethoden anderer Länder**

Ein Vergleich mit den anderen Ländern ist wegen der unterschiedlichen Förderungsmodelle nur bedingt möglich. Das gilt für die Art der Berechnung der Zuschüsse, aber auch für die Voraussetzungen, unter denen sie gewährt werden und weil eine zwischen Ländern unterschiedliche Zuordnung der verschiedenen Formen von Ersatzschulen einen Vergleich zusätzlich erschwert. Nur in Hamburg und Baden-Württemberg werden bisher Schülerkostensätze auf Basis der staatlichen Schülerjahreskosten ermittelt.

**Hamburg** ist bisher das einzige Land, das die Zuschüsse anhand von Schülerkostensätzen ermittelt. Die Schülerkostensätze betragen dort einen vom-Hundert-Anteil der staatlichen Schülerjahreskosten, die jährlich im (Produkt-)Haushaltsplan als Kostenkennzahlen je Schüler veröffentlicht werden. Im Jahr 2004 betrug der Anteil 65 %, im Jahr 2005 70 %; er steigt ab 2005 jährlich um 2,5 % bis auf 85 % im Jahr 2011.

In die Schülerkostensätze fließen zum einen die anhand des Bedarfs errechneten Personalkosten für das pädagogische Personal ein, zum anderen die Sach- und Fachkosten, die anhand

der **Planwerte** aus dem Haushaltsplan ermittelt werden. Für die Raumkosten wird eine kalkulatorische Nettokaltmiete von 7,00 Euro pro qm der erforderlichen Hauptnutzfläche nach dem Musterraumprogramm berechnet. Dabei werden für Schulen 82 % an Raumbedarf anerkannt, bei Sonderschulen und beruflichen Schulen 100 % und bei Sporthallen generell 50 %.

In **Baden-Württemberg** ist seit März 2006 das sog. **Bruttokostenmodell** im baden-württembergischen Privatschulgesetz verankert, das neben den Personalkosten auch Sach- und Investitionskosten erfasst. Die gesamten Kosten eines Schülers an einer staatlichen Schule werden danach aus den jeweiligen Haushaltsrechnungen - bezogen auf das Kalenderjahr - ermittelt. Die Umsetzung dieses Verfahrens ist in Baden-Württemberg jedoch mit keiner Änderung der Zuschusshöhe an Ersatzschulen bzw. deren Berechnung verbunden: die Zuschüsse werden bis auf weiteres wie bisher berechnet und als Prozentsätze eines Lehrergehalts ausgewiesen. Lediglich zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Zuschüssen an Schulen in freier Trägerschaft werden die Kosten eines Schülers an einer staatlichen Schule nach dem neuen Modell ermittelt und mit den Zuschüssen an eine entsprechende Ersatzschule verglichen (Kostendeckungsgrad). Nach der Gesetzesbegründung wird eine stufenweise Anhebung der Zuschüsse zur Verbesserung der Kostendeckungsgrade ab dem Jahr 2008 bis auf 80 % der Kosten eines Schülers an staatlichen Schulen im Jahr 2011 angestrebt.

## **Möglichkeiten der Umstellung des Berechnungsverfahrens in Berlin**

Hier ist zwischen allgemeinbildenden Schulen und beruflichen Schulen zu unterscheiden:

### **a) allgemeinbildende Schulen**

Bei der Ermittlung der **Personalkosten** sind folgende Punkte zu klären:

- Einbeziehung der beamteten Lehrkräfte inklusive Versorgungszuschläge und einer Pauschale für Beihilfezahlungen entsprechend dem Wunsch der Träger der freien Schulen? Bisher werden die vergleichbaren Personalkosten bewusst auf die im Angestelltenverhältnis beschäftigte Mitarbeiter des Landes Berlin bezogen. Wollte man hier künftig auch beamtete Lehrkräfte einbeziehen, wäre zu berücksichtigen, dass Beamte keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen, aber gegen den Dienstherrn Anspruch auf Versorgung und Beihilfeleistungen haben. Für die Kostenermittlung wäre deshalb ein fiktiver Versorgungszuschlag und eine Pauschale für Beihilfezahlungen zu ermitteln. In der Kostenrechnung wird - ausgehend von den Festsetzungen der Senatsverwaltung für Finanzen - einheitlich ein kalkulatorischer Zuschlag von 30 % aufgerechnet. Damit sind die Personalkosten der Beamten wesentlich höher als die für angestellte Lehrkräfte, bei denen der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung je nach Krankenkasse rd. 20 Prozent beträgt.
- Soll- oder Ist-Ausstattung  
Bei dem derzeitigen Berechnungsverfahren wird auf den „Soll-Lehrerbedarf“ abgestellt, also darauf, wie eine Schule mit Lehrkräften ausgestattet sein soll; unerheblich ist, wie sie tatsächlich ausgestattet ist. Die Entscheidung für die Soll-Ausstattung war bewusst nach der Entstehung von Personalüberhängen getroffen.
- Berücksichtigung von Sondertatbeständen  
Sondertatbestände, bei denen der Lehrkräftebedarf einer Schule über die Normalausstattung hinausgeht (z. B. bei Schulversuchen, Integration), werden bisher in die Ermittlung der Schüler-Lehrer-Relation einbezogen. Die Detailkosten für die Sondertatbestände können derzeit nicht anhand der Kostenrechnung ermittelt werden. Eine **doppelte** Berücksichtigung dieser Kosten bei der allgemeinen Schüler-Lehrer-Relation und

bei Einzelabrechnungen ist auszuschließen.

- **Fortbildungskosten**  
Die LISUM-Lehrerfort- und Weiterbildung ist auch für die Lehrkräfte von Schulen in freier Trägerschaft kostenlos. Eine Trennung der Kosten nach Teilnehmern von staatlichen Schulen und solchen in freier Trägerschaft erfolgt bislang nicht.

Sollen künftig auch alle **Sachkosten** in die Berechnung einbezogen werden, so müssten zunächst die insoweit anfallenden Kosten in tatsächlicher Höhe ermittelt werden. Während dies bei den Bewirtschaftungskosten (Strom, Wasser u.ä.) möglich wäre, dürften die tatsächlichen Gebäudekosten nur mittels einer kalkulatorischen Miete zu beziffern sein. Weiterhin müsste die Nutzung von Einrichtungen des Landes Berlin (z.B. Sporthallen) durch Ersatzschulträger in voller Höhe, die Kosten, die bei Ersatzschulen nicht bzw. in anderem Umfang als bei staatlichen Schulen anfallen (z.B. Kosten der Schulaufsicht), nur entsprechend berücksichtigt werden.

Hierbei zu klärende Punkte:

- **Tatsächliche Gebäudekosten/kalkulatorische Miete**  
Da sämtliche Kosten für Schulgebäude einschließlich Grundstücke im Land Berlin erfasst werden, könnte für die Gebäudekosten auf die Ist-Kosten der einzelnen Schulformen abgestellt werden. Allerdings fallen diese Kosten je nach Standort, Zustand und Alter sehr unterschiedlich aus. Das Problem der unterschiedlichen Grundstückswerte in zentralen und Randlagen ist nicht lösbar.  
Alternative wäre eine kalkulatorische Miete. Dabei werden neben Grundstückswert, Herstellungskosten und Zinsbelastungen die Kosten für Versicherungen und Instandhaltung über die Veranschlagung einer fiktiv zu entrichtenden Miete abgedeckt.  
Die Höhe einer einheitlichen fiktiven Nettokaltmiete könnte – wie in Hamburg – mit den Trägern der freien Schulen verhandelt werden.
- **Betriebskosten für Gebäude und Grundstücke**  
Die Betriebskosten werden in der Kostenrechnung der Bezirke nach den einzelnen Kostenarten (z.B. Strom, Heizung) erfasst und könnten deshalb ermittelt werden. Eine solche Ermittlung wäre allerdings mit einem erheblichen Personal- und Verwaltungsaufwand verbunden.
- **Nutzung von Einrichtungen des Landes Berlin durch Privatschulen**  
Die Bezirke stellen den Privatschulen derzeit Sporthallen zur Verfügung, es werden jedoch nicht die Vollkosten für die Hallennutzung in Rechnung gestellt. Hier wäre als Lösung denkbar, die Kosten für die Sporthallennutzung bei der Berechnung zu berücksichtigen und von den Ersatzschulträgern einen kostendeckenden Mietzins für die Nutzung zu fordern bzw. anzurechnen.
- **Bei den Ersatzschulen nicht anfallende Kosten**  
Bei einer Umstellung des Berechnungsverfahrens auf Schülerkostensätze müssen solche Kosten ausgenommen oder nur anteilig in Rechnung gestellt werden, die bei Schulen in freier Trägerschaft nicht oder nicht im selben Umfang wie bei staatlichen Schulen anfallen. Kosten für ministerielle Aufgaben, die Schulaufsicht, den Schulpsychologischen Dienst oder Kosten für nichtschulische Nutzungen von Schulgebäuden, etwa durch Volkshochschule, Sportvereine und Musikschulen, werden in der Kostenrechnung bereits gesondert erfasst. Auch andere Kosten der Schulämter beispielsweise für Schulentwicklungsplanung, für die Gründung, Zusammenlegung, Umwandlung und Aufhebung von Schulen, Kosten des Rechtsamtes für Rechtsstreitigkeiten müssten herausgerechnet werden.

Eine Umstellung des derzeitigen Berechnungsverfahrens auf Schülerkostensätze wäre frühestens zum Jahr 2010 möglich. Die Entwicklung eines präzisierten Verfahrens zur Ermittlung der Kosten eines Schülers an einer staatlichen Schule in Abstimmung mit den Trägern freier Schulen und eines entsprechenden Computerprogramms für die Berechnungen sowie der Erlass der erforderlichen Rechtsgrundlagen dürfte mindestens zwei Jahre in Anspruch nehmen.

## **b) berufliche Schulen**

Berufliche Schulen sind aufgrund ihrer spezifischen Ausrichtung im Prinzip Unikate. Eine Auswertung sämtlicher Kostenträger für berufliche Schulen ergab, dass bei diesen eine Differenzierung der Kosten nur hinsichtlich des pädagogischen Personals möglich ist - aber auch insoweit allenfalls nur nach Schularten. Alle übrigen Kosten, wie Raumkosten, Abschreibungen, Investitionen etc., sind - bis auf unerhebliche Ausnahmen - Gemeinkosten und können lediglich per Umlage den einzelnen Produktkosten zugeordnet werden. Dies führt zwangsläufig nur zu einem Näherungswert. Eine detailliertere Kostenrechnung ist nicht vorhanden, weil die anfallenden Sachkosten den einzelnen Produkten nicht eindeutig und verursachungsgerecht zugeordnet werden können.

Sollen Schülerkostensätze für die beruflichen Schulen auf der Grundlage der Kostenrechnung ermittelt werden, müssten neue Produkte für die einzelnen Bildungsgänge und Schularten im Sinne des Schulgesetzes gebildet werden. Hierfür wäre ein erheblicher zeitlicher Vorlauf einzuplanen. Eine Produkt(neu)bildung muss bis spätestens Ende Oktober eines Jahres bei der Senatsverwaltung für Finanzen angemeldet werden, wenn sie zum Beginn des Folgejahres realisiert werden soll. Erste Ergebnisse lägen dann im Februar/März des darauffolgenden Jahres vor. Da nicht zu erwarten ist, dass bis Oktober dieses Jahres eine abschließende Entscheidung über die Umstellung des Berechnungsmodells für die Zuschüsse an Ersatzschulen mit ihren tatsächlichen und rechtlichen Konsequenzen gefallen und eine Einigung mit den Ersatzschulträgern erzielt sein wird, käme eine neue Produktbildung erst zum 1. Januar 2009 in Betracht. Eine (erste) Kostenermittlung und -auswertung wäre im Frühjahr 2010 möglich. Angesichts des erforderlichen zeitlichen Aufwandes für die Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen für ein neues Bezuschussungsverfahren wäre die Umsetzung voraussichtlich erst im Jahr 2011 möglich.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass selbst bei den einzelnen Schulen innerhalb einer Schulart und eines Berufsfeldes ganz erhebliche Unterschiede sowohl bei den Personalkosten, als auch bei den Sachkosten und Abschreibungen gibt. Noch gravierender sind die Abweichungen bei den Immobilienkosten der einzelnen Schulen. Diese erheblichen Unterschiede bei den Kosten ergeben sich daraus, dass die einzelnen beruflichen Schulen aufgrund ihrer jeweiligen spezifischen beruflichen Ausrichtung einmalig sind. Deshalb erscheint die Bildung eines Durchschnittswertes für die Berechnung von Zuschüssen an berufliche Schulen in freier Trägerschaft weder sachgerecht noch praktikabel. Um den Unterschieden gerecht zu werden, müssten die Zuschüsse individuell für jeden Bildungsgang der maßgeblichen (Einzel-)Schule ermittelt werden.

Zu erwägen ist, für die Berechnung der Zuschüsse bei beruflichen Schulen einen kalkulatorischen Ansatz zu wählen, der seinerseits durch die Kostenrechnungsergebnisse gestützt wird. Um eine ausreichende Zuverlässigkeit der Ergebnisse abzusichern, sollte aber hierfür eine Grundlage von mindestens drei abgeschlossenen Geschäftsjahren vorausgesetzt werden.

## Fazit

1. Seitens der Privatschulträger wäre eine Umstellung des Berechnungssystems mit der Erwartung verbunden, höhere Zuschüsse zu erhalten. Dies lässt auch der wiederholte Hinweis auf die Situation in Hamburg erwarten.

In Hamburg wurde mit der Umstellung des Verfahrens zur Zuschussermittlung eine stufenweise Anhebung der Zuschusshöhe von 65 % im Jahr 2004 auf 70 % im Jahr 2005 und um weitere 2,5 % jährlich bis auf 85 % im Jahr 2011 vorgesehen. Nach der Gesetzesbegründung zur Normierung des Bruttokostenmodells im baden-württembergischen Privatschulgesetz wird dort eine Anhebung des Kostendeckungsgrades auf 80 % im Jahr 2011 angestrebt.

Es ist damit zu rechnen, dass auch die Träger von freien Schulen in Berlin Zuschüsse in Höhe von mindestens 80 % der gesamten Kosten eines Schülers an einer staatlichen Schule fordern werden.

In dem Bericht zu den Schülerplatzkosten 2005 vom 16. Juni 2006 für die Sitzung des Hauptausschusses am 28. Juni 2006 wird festgestellt, dass das Verhältnis der Bezirkskosten zu den Kosten der damaligen Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport bei 22 % zu 78 % liegt, wobei die Abweichungen zwischen den einzelnen Bezirken relativ gering sind.

Für eine überschlägige Berechnung des Kostendeckungsgrades kann angenommen werden, dass der Anteil der Bezirkskosten (22%) die Sachkosten und der Anteil der Kosten der Senatsverwaltung (78 %) die Personalkosten widerspiegelt. Bei einem derzeitigen Zuschuss in Höhe von 93 % zu den Personalkosten, die (hypothetisch) 78 % der Gesamtkosten einer staatlichen Schule ausmachen, ergibt sich für das Jahr 2005 ein Kostendeckungsgrad von 72,5 % (93 % von 78 % der Gesamtkosten) bezogen auf die Gesamtkosten eines Schülers an einer staatlichen Schule. Diese Berechnung ist allerdings nur eine grobe Einschätzung, weil auch die Bezirke Personalkosten (für die Schulsekretärinnen und Hausmeister) und die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung Sachkosten zu tragen haben.

Eine Modellrechnung für die allgemeinbildenden Ersatzschulen in Berlin mit den Hamburger Schülerjahreskosten ergibt für das Haushaltsjahr 2006 einen Kostendeckungsgrad zwischen 58,6 und 79,1 % je nach Schulart.

Hochgerechnet auf die von den Schulträgern angestrebte 80 Prozent Kostendeckung würde dies einen Betrag von jährlich rd. 13,5 Mio. € zusätzlich erforderlich machen.

Bei Übernahme des Hamburger Modells auf Berlin würde nach überschlägiger Berechnung für 2008 ein Ansatz von 145,7 Mio. € erforderlich sein.

2. Die denkbare **kostenneutrale** Umsetzung eines neuen Berechnungsmodells, bei der die Zuschusshöhe für Schulen in freier Trägerschaft im Volumen unverändert bliebe, würde dazu führen, dass die Zuschüsse für die allgemeinbildenden Schulen sinken und die Zuschüsse für die beruflichen Schulen steigen, weil die Sachkosten an den beruflichen Schulen höher sind.

Gerade im beruflichen Schulbereich hat sich das bisherige Finanzierungssystem und die Höhe der Zuschüsse jedoch bewährt und in keiner Weise einschränkend bemerkbar gemacht, wie sich aus der Zahl der Neugründungen in den letzten Jahren ergibt.

Neugründungen beruflicher Schulen zum Schuljahr

2004/2005	21 Schulen
2005/2006	12 Schulen
2006/2007	7 Schulen

2007/2008 14 Schulen

3. Bei einer Umstellung des Berechnungsverfahrens auf Schülerkostensätze ist ferner zu berücksichtigen, dass dieses umso streitanfälliger ist, je differenzierter die Kostenermittlung im Einzelnen ausgestaltet ist. Gewisse „Unschärfen“ und Pauschalierungen werden sich im Interesse der Handhabbarkeit und Praktikabilität nicht vermeiden lassen. Eine Abstimmung mit den Ersatzschulträgern ist insoweit sinnvoll und erforderlich - wie auch die Erfahrungen aus Hamburg und Baden-Württemberg zeigen. Obwohl dort jeweils das Verfahren mit den Ersatzschulträgern abgestimmt wurde, kam es wiederholt zu Auseinandersetzungen.
4. Da im Schulgesetz die (vergleichbaren) Personalkosten (einer entsprechenden staatlichen Schule) ausdrücklich als Berechnungsgrundlage für die Zuschusshöhe bestimmt sind, setzt eine Umstellung der jetzigen Berechnungsmodells auf Schülerkostensätze zwingend eine Änderung der Regelungen in § 101 SchulG und eine neue (Ersatzschulzuschuss-)Verordnung voraus, in der das Berechnungsverfahren - zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten - möglichst konkret normiert wird.

Eine grundlegende Umstellung auf ein neues Berechnungsmodell hat sich im Rahmen der durch den Senat vorgegebenen Finanzplanung zu bewegen.

Weiterhin tragen die privaten Schulträger vor bzw. haben sich dafür ausgesprochen,

- dass seit 2005 an den staatlichen Schulen junge Lehrkräfte neu eingestellt werden, die keine Sonderzuwendung und kein Urlaubsgeld erhalten und aufgrund Ihres Eintrittsalters in eine niedrige Altersstufe eingruppiert sind, und sich deren geringeres Gehalt über den Personalkostendurchschnittssatz auf den Zuschuss absenkend auswirkt,
- dass für die Berechnung der Personalkosten an öffentlichen Schulen bei der Ermittlung der Personaldurchschnittskosten ein Altersfaktor aus der Gesamtheit aller beschäftigten Lehrkräfte (angestellt oder verbeamtet) einfließt.

Auch Prüfungen hierzu müssen sich im Rahmen der Finanzplanung bewegen.

Ich bitte, den Beschluss damit als erledigt anzusehen.

Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner  
Senator für Bildung, Wissenschaft und Forschung