

Senatsverwaltung für Bildung  
Wissenschaft und Forschung  
- I F 1.2-

Berlin, den 22. Dezember 2008  
Telefon: 9026 5150  
Fax: 9026 6714  
Email: beate.galler-braun@senbwf.berlin.de

**0076 H**

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, 0076 C

26. Sitzung des Hauptausschusses vom 2. November 2007

Ansatz des abgelaufenen Haushaltsjahres:	116.586.000,00 €
Ansatz des laufenden Haushaltsjahres:	132.149.000,00 €
Ansatz des kommenden Haushaltsjahres:	137.050.000,00 €
Ist des abgelaufenen Haushaltsjahres:	120.605.108,44 €
Verfügungsbeschränkungen:	0,00 €
Aktuelles Ist (Stand 17.12.2008):	136.538.352,22 €

Der Hauptausschuss hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

„SenBildWiss wird bis zum 30. September 2008 um eine Fortschreibung des Berichts gebeten, mit der die zu klärenden Punkte beantwortet werden und ein Vorschlag für ein Modell zur Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft auf Vollkostenbasis – unter Ausklammerung der beruflichen Schulen – unterbreitet wird, das sich innerhalb der vorgegebenen Finanzplanung bewegt.“

Im Hinblick auf die in dem Bericht angesprochenen grundsätzlichen Fragestellungen wurde seitens der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung eine Verlängerung der Frist bis Ende Dezember 2008 beantragt.

Beschlussvorschlag:

Der Hauptausschuss nimmt den nachfolgenden Bericht zur Kenntnis.

Hierzu wird berichtet:

## **1. Zwischenbericht vom 12. September 2007**

In dem als Zwischenbericht eingestuften Bericht der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung vom 12. September 2007 (rote Nr. 0076 C – Anlage 1) wurde u.a. die Berechnung der Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft in Hamburg dargestellt.

Eine Nachfrage in Hamburg im Mai 2008 zu den dortigen Erfahrungen mit dem neuen Berechnungsmodell hat zu folgendem Ergebnis geführt:

Im Rahmen der Umstellung der Finanzierung von Ersatzschulen in freier Trägerschaft auf das jetzige Finanzierungssystem hat es massive Proteste der Privatschulträger bis hin zur Beauftragung eines Gutachters gegeben. Wie bereits im Bericht vom 12. September 2007 dargestellt, hat der Hamburger Senat daraufhin beschlossen, die Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft grundsätzlich zu verbessern und für allgemein bildende Schulen die Erstattung bis 2011 schrittweise bis auf 85 % der Kosten einer öffentlichen Schule zu erhöhen. Da es in Hamburg keine Kosten-und-Leistungs-Rechnung (KLR) gibt, werden für die Berechnung kamerale Planwerte zugrunde gelegt. Abweichungen zwischen Plan- und tatsächlichen Istausgaben werden bei der Zuschussberechnung nicht berücksichtigt. Die technische Umsetzung der neuen Berechnungsmethode erforderte den Einsatz einer Vollzeitkraft für die Dauer eines Jahres und darüber hinaus die Unterstützung durch externe Computerspezialisten. Die Auswertung selbst erfolgt über SAP, wobei das System auf die jährlich schwankenden Ansätze im Haushaltsplan direkt Zugriff nehmen kann.

## **2. Fortschreibung des Berichts vom 12. September 2007**

Die im Zwischenbericht angesprochenen Fragestellungen wurden im Hinblick auf das Ziel der Entwicklung eines (alternativen) Modells zur Privatschulfinanzierung weiter bearbeitet. Dabei wurden auch die in Hamburg gemachten Erfahrungen in die Überlegungen einbezogen.

Unter Berücksichtigung dieser Ausgangslage kommen für die zukünftige Berechnung zur Privatschulfinanzierung grundsätzlich drei Möglichkeiten in Betracht:

### **a) Berechnungsverfahren unter Verwendung der Kosten-Leistungs-Rechnung**

Anders als in Hamburg gibt es in Berlin eine KLR, die sowohl in den Bezirken als auch bei der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung die für einzelne Schularten anfallenden Kosten ausweist.

Da die KLR jedoch bisher nicht für die Zuschussberechnung zugunsten von Schulen in freier Trägerschaft genutzt wurde, wäre in mehreren Punkten eine Anpassung erforderlich.

So wären zum einen Anpassungen in der Kostenrechnung bei der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung selbst notwendig. Denn hier wird z.B. in den jetzigen Produkten für Gymnasien keine Unterscheidung gemacht, ob es sich um ein grundständiges Gymnasium handelt oder nicht und bei dem Produkt für die Gesamtschulen wird nicht unterschieden, ob die Gesamtschule eine Grundstufe und/oder eine gymnasiale Oberstufe hat oder nicht – beides Punkte, die sich unmittelbar auf die Kosten dieser Schulen auswirken.

Zum anderen gibt es derzeit auch keine vollständige Übereinstimmung zwischen den in der KLR enthaltenen Produkten der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung und den Produkten in den Bezirken. So wurden bei der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung z.B. Produkte für Hauptschulen, Hauptschulen mit integrierter Realschulklasse als Schulversuch, oder für verbundene Haupt- und Realschulen gebildet. In den Bezirken existieren

derzeit jedoch nur Produkte für Hauptschulen und für Realschulen. Entsprechendes gilt auch für den Bereich der Sonderschulen. Hier hat die Senatsverwaltung entsprechend den Förderschwerpunkten bei Sonderschulen insgesamt 10 Produkte gebildet, während die Bezirke die Kosten nur auf vier Produkte aufteilen. Da zwischen den einzelnen Förderschwerpunkten erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Ausstattungskosten bestehen, wäre für die Zwecke der Zuschussberechnung eine Anpassung der Produkte in diesem Bereich zwingend erforderlich.

In Bezug auf die Ermittlung der Kosten für Grundstück und Gebäude wären ebenfalls Modifizierungen erforderlich. Die Grundstücke der allgemeinbildenden Schulen befinden sich ausnahmslos im Eigentum des Landes Berlin. Die aus der Anlagenbuchhaltung errechneten kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen für diese Grundstücke und Gebäude werden auch in den jeweiligen Bezirken unter der Position „budgetunwirksamer Infrastrukturkostenträger“ ausgewiesen. Diese rein buchhalterische Erfassung berücksichtigt nicht die konkreten Flächenbedarfe von Schulen und müsste für die Zwecke der Zuschussberechnung ersetzt werden. Zu denken wäre hier wie die Hansestadt Hamburg zu verfahren, die die Kosten für das Grundstück und das Gebäude mittels einer mit den Trägern der Schulen in freier Trägerschaft ausgehandelten kalkulatorischen Netto-Miete in Höhe von 7.- Euro/qm berechnet. Das Problem, dass die konkret von Schulen genutzte Flächen nicht bekannt sind, könnte – ebenso wie in Hamburg – dadurch gelöst werden, dass auf das Musterraumprogramm zurückgegriffen wird. Von den dort für die einzelnen Schularten angegebenen Flächenbedarfen wird in Hamburg für die Berechnung ein Anteil in Höhe von 82 % berücksichtigt. Hintergrund dieses mit den Trägern von Schulen in freier Trägerschaft vereinbarten Abschlages ist die Überlegung, dass Schulflächen z.T. auch von Dritten für außerschulische Zwecke genutzt werden. Zum anderen wäre es auch denkbar, die in Berlin für schulische Zwecke genutzten Flächen konkret zu erfassen. Hierzu haben die Bezirke bereits ein Gebäudedatenmodell beschlossen (RdB-Beschluss vom 963/06 vom 13. April 2006), welches in Verbindung mit dem von der Senatsverwaltung für Finanzen initiierten Projekt „Aufbau eines einheitlichen zentralen Bestandsverzeichnisses aller betriebsnotwendigen Liegenschaften des Landes Berlin“ zu einer Erfassung auch dieser Flächen führen soll. Sobald diese Erfassung vorliegt, könnte sie für die Zwecke der Zuschussberechnung genutzt werden.

Die Berechnung der Zuschüsse auf der Basis der KLR-Daten erscheint möglich. Die erforderlichen Vorarbeiten, d.h. die konkrete Erarbeitung eines praktikablen Modells, die Erhebung und die anschließende Auswertung der Daten sowie die Schaffung der gesetzlichen und untergesetzlichen Grundlagen erfordert jedoch einen längeren zeitlichen Vorlauf. Nach einer derzeitigen Schätzung könnten die Ausgangsvoraussetzungen für eine Umstellung der Kostenermittlung frühestens im Jahr 2011 vorliegen. Verwertbare Zahlen lägen dann erst im Jahr 2012 vor mit der Folge, dass eine Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft nach diesen Modalitäten erst ab dem Jahr 2013 erfolgen könnte.

Ein Nachteil dieses Modells wäre jedoch die größere Volatilität der Zuschüsse aufgrund der sich jährlich verändernden KLR-Datenbasis als bei einem rein personalkostenbasierten Modell. Dies führt für die Schulträger zu eingeschränkterer Planungssicherheit und für das Land gegebenenfalls zu höheren Haushaltsrisiken.

#### b) Berechnung auf der Basis der Kennzahlen der amtlichen Statistik

Ein alternatives Modell für die Berechnung der Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft könnte sich auf die statistischen Daten und monetären Kennzahlen stützen, wie sie in der amtlichen Statistik (Anlage 2) enthalten sind. Das Statistische Bundesamt berechnet im jährlichen Turnus seit 1995 den Indikator „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“ getrennt nach Bundesländern, Schularten und Ausgabenarten (Personalausgaben, laufender Sachaufwand und Investitionsausgaben).

Der Vorteil dieses Berechnungsmodells im Vergleich zu dem auf der KLR-Rechnung basierenden Modell liegt darin, dass die Kennzahlen in einem neutralen und methodisch-erprobten Verfahren ermittelt werden. Die amtliche Kennzahl zur Finanzausstattung der öffentlichen Schule würde die Bezugsbasis für die Zuschussberechnung liefern, ohne dass hierzu jährlich eine Ermittlung der tatsächlichen Kosten erfolgen müsste.

Der Preis dieses Verfahrens ist zum einen die mangelnde Aktualität der Ergebnisse. Der zeitliche Verzug in der Berechnung beträgt drei Jahre. Darüber hinaus ist die Zielrichtung der vom Statistischen Bundesamt entwickelten Methodik auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Bundesländern ausgerichtet. Deshalb finden z.T. Haushaltsdaten aus der Länderfinanzstatistik Verwendung, die zur Lösung von Abgrenzungsschwierigkeiten methodisch sehr pragmatisch vom Statistischen Bundesamt behandelt werden. Das Ziel der amtlichen Statistik, Zahlen für bundesweite oder internationale Vergleiche im schulischen Bereich zur Verfügung zu stellen, bringt es mit sich, dass dort auf allgemeine Standards abgestellt wird. Differenzierungen und berlingspezifische Situationen wie z.B. Jahrgangsstufen 5 und 6 in den Grundschulen, die Förderschwerpunkte bei den Sonderschulen oder die Erfassung der ergänzenden Betreuung werden davon nicht erfasst. Die bei der Berechnung der amtlichen Statistik einfließenden Schätzungen, Rundungen und Annahmen stellen nach Auffassung der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung gegenüber dem auf der KLR basierenden Modell einen Rückschritt in der Datenqualität dar, der gerade bei einem Finanzierungsmodell nicht vollzogen werden sollte.

#### c) Weiterentwicklung des bisherigen Verfahrens

Schließlich könnte auch daran gedacht werden, das gegenwärtige Finanzierungssystem grundsätzlich weiterzuführen, es jedoch an einigen Punkten zu modifizieren. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass zum 1. Januar 2008 in Absprache mit den Trägern von Schulen in freier Trägerschaft die Ersatzschulzuschussverordnung dahingehend geändert wurde, dass nunmehr bei der Ermittlung der Personalkosten auch ein Alterskorrekturfaktor für Beamte berücksichtigt wird. Damit wird verhindert, dass aufgrund der in den vergangenen Jahren erfolgten Neueinstellungen an öffentlichen Schulen in das Angestelltenverhältnis die altersabhängigen Durchschnittssätze und in der Folge die Personalkostendurchschnittssätze weiter absinken. Diese Berücksichtigung führt dazu, dass die Schulen in freier Trägerschaft für das Jahr 2008 deutlich erhöhte Zuschüsse erhalten haben.

Nach hiesiger Einschätzung ist es für die Schulen in privater Trägerschaft von entscheidender Bedeutung, dass sie bei einer Beibehaltung des derzeitigen Systems der Zuschussberechnung für ihre Finanzplanung von verlässlichen Rahmenbedingungen ausgehen können und frühzeitig Kenntnis von eventuellen Änderungen erhalten. Darüber hinaus besteht dort die Befürchtung, dass sich aufgrund einer fortschreitenden Verlagerung von kostenverursachenden Tätigkeiten in den nicht-öffentlichen Bereich, so z.B. durch die Übertragung der Hausmeistertätigkeit an Private, die Zuschüsse weiter zu ihren Lasten verringern.

Um diesen Interessen der Träger von freien Schulen gerecht zu werden, könnte nach einer erforderlichen Änderung der Ersatzschulzuschussverordnung z.B. der Finanzierungszeitraum vom Kalenderjahr auf das Schuljahr umgestellt werden mit der Folge, dass die Träger während des gesamten Schuljahres von gleichbleibenden Rahmenbedingungen ausgehen können. Hinsichtlich der Personalkostenentwicklung wären mögliche Veränderungen in der Personalkostenstruktur besonders zu beobachten und gegebenenfalls Anpassungen bei den Berechnungsmodalitäten vorzunehmen.

Es handelt sich bei dem jetzigen System zwar nicht um eine Berechnung auf Vollkostenbasis. Der Vorteil einer Weiterentwicklung des bestehenden Modells läge jedoch darin, dass wesentliche Streitfragen der jetzigen Privatschulfinanzierung bereits geklärt werden konnten bzw. derzeit gerade geklärt werden und somit für die Betroffenen in vielen Punkten Rechtssicherheit er-

reicht werden konnte. Zudem sind alle Beteiligten nach der jahrelangen Anwendung dieser Art der Privatschulfinanzierung mit dem Verfahren und der Berechnungsweise vertraut.

Es wird daher vorgeschlagen, die jetzige Systematik der Berechnung von Zuschüssen an die Träger von Schulen in freier Trägerschaft weiter beizubehalten.

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