

Musterrechnung „Schülerkostensatz Grundschule“ für Finanzierungsmodell für Schulen in freier Trägerschaft

(Stand 9.12.12)

Die AG zur Entwicklung eines Finanzierungsmodells für Schulen in freier Trägerschaft auf der Basis von Musterschulen („AG Musterschule“) hat dem Parlament ein Berechnungsmodell für die Kosten einer den Berliner Durchschnitt abbildenden staatlichen Schule vorgelegt. Im Folgenden wird ausgehend von diesem Bericht ein vereinfachter Schülerkostensatz für Grundschulen in freier Trägerschaft entwickelt sowie Dynamisierungsregelungen vorgeschlagen. Zu einem Finanzierungsmodell gehören dann noch die Frage des prozentualen Finanzierungsanteils sowie Details zu Beantragung und Abrechnung der Zuschüsse.

Grundsätze

Eine zukunftsfähige neue Finanzierungssystematik für Schulen in freier Trägerschaft sollte folgende Aspekte beachten:

- Berücksichtigung der kompletten Kosten eines Schulbetriebs (Vollkosten)

Durch die Einbeziehung auch der Sachkosten in die Berechnungsgrundlage für die Schulfinanzierung, soll diese „ehrlicher“, aber vor allem auch stabiler gestaltet werden. Plötzliche Änderungen in den Tarifsyste­men des Landes Berlin und dessen interner Haushaltssystematik hatten immer wieder (häufig nicht einmal intendierte) gravierende Effekte auf freie Schulen.

Deshalb wird im Folgenden ein Modell vorgeschlagen, das zu den Personalkosten für die pädagogischen Fachkräfte noch folgende Kostengruppen berücksichtigt: Raumkosten, Kosten für Verwaltung und Qualitätsmanagement und Kosten für Ausstattung sowie Lehr- und Lernmittel.

- Orientierung an den Kosten eines städtischen Schulplatzes / Plausibilität der Kosten

Dass sich die Finanzierung eines Schulplatzes in freier Trägerschaft an den Kosten orientieren soll, die die Stadt für eigene Schulen aufbringt, ist unbestritten. Problematisch erscheint indes eine zu enge Kopplung an (mitunter umstrittene) interne Kostenrechnungen des Landes. Dies führt bereits im jetzigen nur Personalkosten berücksichtigenden Finanzierungsmodell zu Blockaden und Warteschleifen.

Deshalb greift das vorgeschlagene Modell überwiegend auf Berechnungen zurück, die innerhalb der „AG Musterschule“ vorgelegt wurden.¹ Bei den Kostenarten, zu denen innerhalb dieser AG kein Konsens erzielt werden konnte, stützen wir uns auf Berechnungen von unabhängigen Dritten, wobei wir dabei vor allem auf die Steinbeis-Studie „Schülerkosten in Berlin“ zurückgreifen.² In einzelnen Kostenarten legen wir eigene Herleitungen vor.

Die nach wie vor umstrittene Frage „Was sind die wirklichen Kosten eines städtischen Schulplatzes?“ kann, sollte und muss an dieser Stelle nicht geklärt werden.

- Differenzierung anhand bestimmter struktureller Besonderheiten

Derzeit ist die Bezuschussung eines Platzes in einem bestimmten Schultyp immer gleich – unabhängig von den Rahmenbedingungen der jeweiligen Schule. Dies ist Gegenstand von Kritik sowohl innerhalb der Schulen in freier Trägerschaft als auch im politischen Raum.

Das vorgeschlagene Modell trägt diesem Einwand insofern Rechnung, dass die bisher pauschal im Zuschuss enthaltenen Personalanteile für die Betreuung von Kindern mit Lernmittelbefreiung sowie von Kindern mit Behinderung nunmehr aus den Personalkosten herausgerechnet und als gesonderte Zuschläge ausgewiesen werden. Diese Zuschläge sollen nur noch die Schulen bekommen, die solche Kinder betreuen.

¹ Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft – Entwicklung eines Finanzierungsmodells auf der Basis von Musterschulen – Schlussbericht. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, Bericht an den Hauptausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses, 9.3.2012 (=Abgeordnetenhaus Berlin, Dokument H17-0104A).

² Bernd Eisinger, Peter K. Warndorf, Jochen Feldt, Schülerkosten in Berlin. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2004, Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement, Heidenheim 2007.

- einfache Dynamisierung

Um eine Dynamisierung des Kostensatzes zu vereinfachen, sollte sich das Finanzierungsmodell auf möglichst wenige Parameter stützen. Wir haben deshalb an einigen Stellen auf die Erfassung von möglichen weiteren Kostenbestandteilen verzichtet. An anderen Stellen ist der mögliche Differenzierungsgrad nicht ausgeschöpft worden.

Zudem muss differenziert werden, welcher Parameter in welchem Zeitabstand angepasst werden sollte. Um nicht bei jeder Dynamisierung umfangreiche Berechnungen/Verhandlungen durchführen zu müssen, wird vorgeschlagen, sich auf externe Indizes zu stützen. In regelmäßigen Abständen sollen aber auch die Grundlagen des Modells überprüfbar sein.

Konkret wird vorgeschlagen, eine jährliche Dynamisierung der Personalkosten des pädagogischen Fachpersonals analog der Tarifentwicklung vorzunehmen. Die anderen Kosten sollten nur alle 3 Jahre angepasst werden – pauschal analog eines externen Index (Verbraucherpreis). Alle 9 Jahre sollten alle Werte grundsätzlich überprüft werden.

- Vereinbarungsprinzip

Die neue Finanzierungssystematik sollte als Vereinbarung zwischen den Vertretern der Schulen in freier Trägerschaft und dem Land Berlin entwickelt, abgeschlossen und fortgeschrieben werden. Dies gewährleistet eine Mitsprache und Einbindung der Betroffenen, ohne dass das Land Berlin von der Kooperationsbereitschaft einzelner Schulträger abhängig wäre. Dieses Vereinbarungsprinzip ist in Berlin für die Bildungsbereiche Kita und Ganztagsbetreuung von Schulkindern seit vielen Jahren mit erfolgreich erprobt. Im Gegensatz zum Bereich der Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft hat es dort auch keine Klagen gegen die Finanzierungsbescheide gegeben.

Zu den einzelnen Kostenarten:

Schülerzahl:

Analog zur Berechnung der AG Musterschule wird angenommen, dass die Mustergrundschule 3-zügig mit einer durchschnittlichen Klassenfrequenz von 23 Schülern (= insgesamt 414 Kinder) ist. Die schulbezogenen Werte werden also jeweils durch 414 dividiert, um auf einen Wert pro Schüler zu kommen.

1. Personalkosten

Die Personalkosten werden berechnet, indem ein Stellenanteil pro Schüler mit einem Personalkostendurchschnittssatz multipliziert wird.

Der Stellenanteil wurde in der AG Mustergrundschule nachvollziehbar anhand der Organisationsrichtlinien berechnet, diese Berechnung wird übernommen (inkl. 3% PKB-Mittel). Abweichend vom Bericht der AG Musterschule (und damit von den Regelungen in den staatlichen Schulen) haben wir eine mittlere Ausstattung für die Betreuung von Kindern nichtdeutscher Herkunftssprache in den Basiskostensatz integriert.³

Für den Personalkostendurchschnittssatz wird eine eigene Herleitung entwickelt. Um eine Dynamisierung zu vereinfachen, wird eine Berechnung vorgeschlagen, in der dieser Satz durch die Personalkostenberechnung von 2 „Musterlehrern“ gebildet wird, die zu jeweils 50% in den Kostensatz einfließen. Das Ergebnis dieser Berechnung bleibt unter dem Wert der AG Musterschule und unter dem jetzt berechneten Durchschnittskostensatz und berücksichtigt nicht die besonderen Kosten, die auch freien Schulen durch die Versorgungskosten beamteter Lehrkräfte entstehen. Wir würden dies angesichts der Vorteile, die das Modell v.a. in der Fortentwicklung bietet, in Kauf nehmen.

Dynamisierung: Hier wird vorgeschlagen, den Personalkostendurchschnittssatz jährlich analog der Tarifentwicklung für Lehrer im Öffentlichen Dienst des Landes Berlin fortzuschreiben. Der Stichtag für die jährliche Aktualisierung könnte analog zum heutigen System die bekannte Tarifsituation am 1. November eines Jahres liegen. Die Stellenanteile sollten alle 3 Jahre mittels Vergleich mit den Organisationsrichtlinien überprüft werden.

³ Im Bereich der Schulen in freier Trägerschaft würde man mit einem auf die Herkunftssprache abzielenden Zuschlag nicht unbedingt die Schulen fördern, die mit einer besonders schwierigen sozialstrukturellen Zusammensetzung der Schülerschaft zu kämpfen haben. Mit der politischen Absicht, die hinter dem Auftrag zur Differenzierung steht, ist dies kaum zu vereinbaren. Deshalb schlagen wir vor, im Bereich der freien Schulen keinen gesonderten ndH-Zuschlag vorzusehen, sondern dies mit einem mittleren Wert in den Basissatz einzuberechnen. Diesen mittleren Wert haben wir der AG Musterschule entnommen.

Bestandteile		
	Wert	Quelle
Lehrerstellen	20,5	AG Musterschule, Anlage 1
ndH-Stellen	1,18	AG Musterschule, Anlage 1
PKB	0,615	3% von Lehrerstellen
Personaldurchschnittskosten	65.613 €	siehe Anlage 1

Berechnung				
	Stellenanteil/Schüler	Personalkosten	Schülersatz/Monat	Schülersatz/Jahr
Bedarf pro Schüler	0,05385	65.613 €	294,45 €	3.533,43 €

2. Raumkosten

Die Raumkosten errechnen sich durch Multiplikation eines Flächenanteils pro Schüler mit einem Quadratmeterkostensatz.

Für den Flächenanteil wird die Berechnung der AG Musterschule übernommen.

Beim Quadratmeterpreis wird für die Freifläche ein eigen hergeleiteter Wert von 1 € angenommen.⁴ Für das Gebäude wird eine Summe aus Nettokaltmiete, Betriebskosten, Heizkosten und Reinigungskosten gebildet. Für die Ermittlung der Nettokaltmiete wird (wie in der Steinbeis-Studie) auf die jährlich neu vorgelegte Berechnung des Rings Deutscher Makler (RDM) zu den Gewerbeimmobilienpreisen in Berlin zurückgegriffen. Der Wert für die Betriebskosten ist der Berliner Betriebskostenübersicht (Anlage zum Mietpreisspiegel der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung) entnommen, wobei die Kosten für Hauswart und Reinigung herausgerechnet wurden. Der Heizkostenwert stammt aus der Berechnung der AG Musterschule. Der Wert für Reinigung stammt aus eigenen Aufstellungen für Schulen in einer vergleichbaren Größe.

Dynamisierung: Es wird vorgeschlagen, den Gesamtwert alle drei Jahre analog der Entwicklung eines externen Index fortzuschreiben. Alle 9 Jahre (= bei jeder dritten Dynamisierung) sollten die Berechnungsgrundlagen gänzlich überprüft werden.

Bestandteile		
	Wert	Quelle
Fläche Schule	3.490 m ²	AG Musterschule, Anlage 8
Fläche Sporthalle	611 m ²	AG Musterschule, Anlage 8
Freifläche	3.500 m ²	AG Musterschule, Anlage 8
Kalkulatorische Miete Freifläche	1 €	Siehe Fußnote 3
Kalkulatorische Kaltmiete	7 €	RDM Immobilienpreisspiegel Berlin 2011, Gewerbetieten Büro mittlerer Nutzwert
Betriebskosten	1,5 €	Berliner Betriebskostenübersicht, Anlage zum Berliner Mietspiegel 2011, ohne Hauswart und Reinigung
Heizung	1 €	AG Musterschule, Anlage 8
Reinigung	1,25 €	Eigene Erhebung

Berechnung				
	m²/Schüler	Kalk. Miete inkl. BK	Schülersatz/Monat	Schülersatz/Jahr
Gebäude	9,91	10,75 €	106,49 €	1277,85 €
Freifläche	8,45	1 €	8,45 €	101,45 €
			107,51 €	1.379,30 €

3. Verwaltung/Qualitätsmanagement

Die Kosten für Verwaltung und Qualitätsmanagement setzen sich zusammen aus den Overheadkosten, der schulbezogenen Verwaltung und den Kosten für das Qualitätsmanagement.

⁴ Laut AG Musterschule belaufen sich die Erstellungskosten einer Freifläche auf 300 €/m². Würde eine Schule das Gelände vom Land Berlin zu einem Erbpachtzins von 3% erhalten, ergäben sich also Kosten von 9 € jährlich pro m². Hinzu kommt der Erhaltungsaufwand. Hier wird angenommen, dass die Hälfte des Grundstücks den Pflegeaufwand eines öffentlichen Spielplatzes haben soll. Dieser beträgt laut „Was kostet wo wie viel 2010“ 6,49 €/m² jährlich, die Hälfte ist 3,245 €. Die Berechnung ist dann: 9 € + 3,245 € = 12,245 €. Gerundet ergibt das einen Wert von 1 €/m² monatlich.

Für die Overheadkosten wird auf die in der Steinbeis-Studie zusammengetragenen Kosten für die zentrale Verwaltung auf Bezirks- und Landesebene zurückgegriffen.⁵

Bei der schulbezogenen Verwaltung wird die Berechnung der AG Musterschule übernommen. Diese enthält Personalkosten für eine Schulsekretärin und einen Hausmeister sowie die Arbeitsplatzkosten.⁶

Für das Qualitätsmanagement orientieren wir uns an der Qualitätspauschale in der RV Sek1.⁷

Dynamisierung: Es wird vorgeschlagen, den Gesamtwert alle drei Jahre analog der Entwicklung eines externen Index fortzuschreiben. Alle 9 Jahre (= bei jeder dritten Dynamisierung) sollten die Berechnungsgrundlagen gänzlich überprüft werden.

Bestandteile			
	Wert	Quelle	
Zentrale Verwaltung (Bezirk und Land)	366,83 €	Steinbeis-Studie, siehe Fußnote 5	
Schulbezogene Verwaltung			
<i>Sekretärin (80%-Stelle)</i>	32.000 €	AG Musterschule, Anlage 18	
<i>Hausmeister</i>	40.800 €	AG Musterschule, Anlage 8	
<i>Sachkosten Büros</i>	14.140 €	AG Musterschule, Anlage 10	
<i>Sachkosten Hausmeister</i>	1.000 €	AG Musterschule, Anlage 8	
Qualitätsmanagement	28,28 €	RV Sek1, siehe Fußnote 6	
Berechnung			
	Kosten pro Schule	Schülersatz/Monat	Schülersatz/Jahr
Zentrale Verwaltung	151.867,62 €	30,57 €	366,83 €
Schulbez. Verwaltung	87.940 €	17,70 €	212,42 €
Qualitätsmanagement	11.707,92 €	2,36 €	28,28 €
		50,70 €	607,53 €

4. Ausstattung / Lehr- und Lernmittel

In dieser Kostenart werden die Kosten für Ausstattung der Schulen mit beweglichen Gütern sowie mit Lehr- und Lernmitteln zusammengefasst.

Für die Ausstattung wird der Wert der Steinbeis-Studie für schulbezogene „Sach- und Dienstleistungskosten“ übernommen.⁸

Bei den Lehr- und Lernmitteln wird die Berechnung der AG Musterschule übernommen.

Dynamisierung: Es wird vorgeschlagen, den Gesamtwert alle drei Jahre analog der Entwicklung eines externen Index fortzuschreiben. Alle 9 Jahre (= bei jeder dritten Dynamisierung) sollten die Berechnungsgrundlagen gänzlich überprüft werden.

Bestandteile			
	Wert	Quelle	
Ausstattung	101 €	Steinbeis-Studie	
Lehr- und Lernmittel			
<i>Lehrmittel</i>	74,26 €	AG Musterschule, Anlage 11	
<i>Lernmittel</i>	3,34 €	AG Musterschule, Anlage 11	
Berechnung			
		Schülersatz/Monat	Schülersatz/Jahr
Ausstattung		8,42 €	101,00 €
Lehr- und Lernmittel		6,47 €	77,60 €
		14,89 €	178,60 €

⁵ Die Steinbeis-Studie weist für die Berliner Grundschulen zentrale Verwaltungsgemeinkosten von 19.020.563,27 € (S.90) aus. Bezogen auf die ermittelten 141.752 Grundschüler (S. 62) ergibt sich ein Schülersatz von 134,18 €. Hinzu kommen bezirkliche Verwaltungskosten in Höhe von 232,65 € pro Schüler und Jahr (S.78).

⁶ Die Sachkosten Büro berechnen wir folgendermaßen: von den in der Anlage 10 ausgewiesenen 19.300 € ziehen wir die kalkulatorische Warmmiete für das Schulsekretariat und das Direktorenzimmer ab (Annahme: 2 Räume á 20 m² x 10,75 € x 12 Monate = 5.160 €) – 14.140 €

⁷ In der RV Sek1 ist eine jährliche Qualitätspauschale von 525 € pro VZE vereinbart worden. Berechnet auf die 22,3 VZE der Mustergrundschule wären das 11.707,50 € für die gesamte Schule, dividiert durch 414 ergibt sich ein Schülersatz von 28,28 €.

⁸ Siehe Steinbeis-Studie, S. 88.

Berechnung des Gesamtwerts

	Schülersatz/Monat	Schülersatz/Jahr
Personalkosten	294,45 €	3.533,43 €
Raumkosten	107,51 €	1.379,30 €
Verwaltung/Qualitätsmanagement	50,70 €	607,53 €
Ausstattung / Lehr- und Lernmittel	14,89 €	178,60 €
		5.698,86 €

Zuschläge

Gesonderte Zuschläge soll es für die Betreuung von Kindern mit Behinderung und für einen größeren Anteil von lernmittelbefreiten Kindern (LmB) innerhalb einer Schule geben.

Die Personalzuschläge errechnen sich dabei aus den in den Organisationsrichtlinien festgelegten Personalanteilen und dem oben skizzierten Personalkostendurchschnittssatz.

Einen Sachkostenzuschlag gibt es nur im Bereich der lernmittelbefreiten Schüler.

Für die Dynamisierung wird vorgeschlagen, die Personalzuschläge analog zu den Regelungen im Personalkostenbereich jährlich zu überprüfen. Der Sachkostenzuschlag sollte analog zu den übrigen Sachkosten alle 3 Jahre angepasst und alle 9 Jahre überprüft werden.

Bestandteile

	Wert	Quelle
Pauschaler Zuschuss JüL	28.400 €	AG Musterschule, Anlage 7
Personalanteil LmB	=0,15/28	AG Musterschule, Anlage 1
Personalanteil Integration 1	=2,5/28	AG Musterschule, Anlage 1
Personalanteil Integration 2	=5/28	AG Musterschule, Anlage 1
Personalanteil Integration 3	=8/28	AG Musterschule, Anlage 1
Sonderpäd. Integration SAPH	=4/28/24	AG Musterschule, Anlage 1
Personaldurchschnittskosten	65.613 €	siehe Anlage 1
Sachkostenzuschuss LmB	26,67 €	AG Musterschule, Anlage 11

Berechnung

	Stellenanteil/Schüler	Personalkosten	Schülersatz/Monat	Schülersatz/Jahr
JüL			17,15 €	205,80 €
Integration 1	0,089285714	65.613 €	488,19 €	5.858,30 €
Integration 2	0,178571429	65.613 €	976,38 €	11.716,61 €
Integration 3	0,285714286	65.613 €	1.562,21 €	18.746,57 €
Sonderpäd. Integr. SAPH	0,005952381	65.613 €	32,55 €	390,55 €
LmB				
<i>Personalkosten</i>	0,005357143	65.613 €	29,29 €	351,50 €
<i>Sachkosten</i>			2,22 €	26,67 €
				378,17 €

Bei der genauen Definition der Zuschlagberechtigung sind aus unserer Sicht noch folgende Punkte zu klären:

- Schwellenwert für LmB-Zuschlag: Im Bereich der staatlichen Schulen gibt es diesen Zuschlag nur, wenn eine Schule mehr als 40% solcher Kinder hat. Um diesen eher willkürlich gesetzten Schwellenwert gibt es Diskussionen, die wir an dieser Stelle nicht aufgreifen wollen. Allerdings ist aus unserer Sicht zu bedenken, dass ein Schwellenwert von 40% nach den bisher vorliegenden Zahlen nur von sehr wenigen Schulen in freier Trägerschaft erreicht werden würde. De facto fände hier also keine Differenzierung innerhalb der freien Schulen statt. Wir schlagen deshalb einen Schwellenwert von 30% vor.
- Bei den Integrationszuschlägen muss geklärt werden, wer die Zuordnung der Kinder zu den Zuschlagsbereichen auf welcher Grundlage vornehmen soll. Generell stellt die Entwicklung zur inklusiven Schule gesonderte kindbezogene Integrationszuschläge infrage.

Bestandteile eines Schülerkostensatzes für eine Grundschule - Übersicht

Kostengruppe	Berechnung	Ermittlung der Bestandteile	Differenzierung	Dynamisierung
Personalkosten Pädagogik	Stellenanteil pro Schüler x Personalkostendurchschnittssatz pro Schulart	<ul style="list-style-type: none"> - Stellenanteil pro Schüler: AG Musterschule - Personaldurchschnittskosten: Berechnung von 2 „Musterlehrern“ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. JüL 2. Imb 3. Kinder mit Behinderung 	<ul style="list-style-type: none"> - Überprüfung der Stellenanteile alle drei Jahre - jährliche Weiterentwicklung der Personaldurchschnittskosten analog Tarifentwicklung
Raumkosten	Quadratmeter pro Schüler x Kosten pro Quadratmeter	<ul style="list-style-type: none"> - Quadratmeter pro Schüler: AG Musterschule - Kosten pro Quadratmeter: <ul style="list-style-type: none"> * kalk. Kaltmiete (Immobilienpiegel) * Betriebskosten (Berl. Betriebskostenübersicht) * Heikosten (AG Musterschule) * Reinigung (eig. Erhebung) 		<ul style="list-style-type: none"> - pauschale Dynamisierung alle 3 Jahre analog externem Index (Verbraucherpreis o.ä.) - Überprüfung der Berechnungsgrundlagen bei jeder dritten Dynamisierung
Verwaltung / Qualitätsmanagement	Schülersatz Overheadkosten + Schülersatz schulbezogene Verwaltung Schülersatz Qualitätsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> - Overheadkosten: Steinbeis - Verwaltung: AG Musterschule - Qualitätsmanagement: RV Sek1 		<ul style="list-style-type: none"> - pauschale Dynamisierung alle 3 Jahre analog externem Index (Verbraucherpreis o.ä.) - Überprüfung der Berechnungsgrundlagen bei jeder dritten Dynamisierung
Ausstattung / Lehr- und Lernmittel	Schülersatz Ausstattung + Schülersatz Lehr- und Lernmittel	<ul style="list-style-type: none"> - Schülersatz Ausstattung: Steinbeis - Schülersatz Lehr- und Lernmittel: AG Musterschule 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Imb bei Lehr- und Lernmitteln 	<ul style="list-style-type: none"> - pauschale Dynamisierung alle 3 Jahre analog externem Index (Verbraucherpreis o.ä.) - Überprüfung der Berechnungsgrundlagen bei jeder dritten Dynamisierung